The Public Service Integrity Office

Highlights from the 2002-2003 Annual Report to Parliament

About the Public Service Integrity Office

The position of the Public Service Integrity Officer (PSIO) was created on November 30, 2001, to receive and investigate allegations by public servants about wrongdoing in the federal Public Service.

The first Public Service Integrity Officer, a Governor in Council appointment at the DM level, is Dr. Edward W. Keyserlingk. He has a background and graduate degrees in ethics and in law. He has extensive teaching and administrative experience at a number of institutions including McGill University and the Law Reform Commission of Canada.

The mandate of the PSIO includes a serious responsibility to provide protection from reprisal for those who make good faith disclosures of wrongdoing.

The PSIO was established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace (Disclosure Policy)* to serve as an extra-departmental alternative to internal reporting mechanisms and to provide neutral, fair and independent investigations. As such, the PSIO is policy-based, not established by legislation.

Access to the PSIO is limited to employees in departments and agencies listed in Schedule I, Part I of the *Public Service Staff Relations Act*. That means only about 168,000 employees, fewer than half of those who have an employment relationship with the federal government, are under the purview of the *Disclosure Policy* and therefore able to access the PSIO. As a result, access is denied to public sector employees who work for Crown Corporations and agencies as separate employers.

The PSIO is available to employees who:

- are unwilling, for a variety of reasons, to make their disclosures internally within their own departments; or
- believe a disclosure made internally was not appropriately addressed by means of departmental mechanisms.

PSIO findings and recommendations are normally forwarded to the Deputy Minister of the relevant department. If the Public Service Integrity Officer feels that departmental responses are inadequate or delayed, the findings and recommendations can be referred to the Clerk of the Privy Council for further action.

Disclosures to the PSIO are handled and investigated in confidence. Access to the PSIO is available directly and securely via an office not attached to any government department or building, or by separate, secure and independent telephone system, mail service, informatics system and e-mail addresses.

Decisions about which cases to investigate, how to pursue the investigation and what to conclude are made independently, without interference from any individual or body outside the PSIO Office. Any such interference would be rejected and without influence.

The *Disclosure Policy* empowers the PSIO to investigate four types of wrongdoing:

- a violation of any law or regulation
- misuse of public funds or assets
- gross mismanagement
- a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment

104-06036/

The Year Under Review

The first few months of the existence of the PSIO was devoted to establishing the Office and hiring staff. The staff now consists of seven members. The PSIO officially began to receive and investigate cases on April 1, 2002.

Of the 105 cases received by the PSIO in 2002-2003, 87 fell within its mandate and were reviewed and investigated. In 20 cases, the files were closed after a preliminary review. Of the remaining 67 cases, 47 were eventually referred (always with the agreement of the discloser) to a more appropriate authority after varying degrees of investigation by the PSIO. In the cases remaining, no wrongdoing was found in 8 cases, and 7 cases were determined to be outside the jurisdiction of the PSIO. Investigations into the 5 remaining cases were continuing as of March 31, 2003. It should be noted that in many cases referred to other recourse mechanisms, the PSIO retained a monitoring role or requested that it be kept informed of progress.

Cases by Category of Wrongdoing

i) A violation of any law or regulation

There were 24 cases with allegations of wrongdoing in this category. No wrongdoing was found.

ii) Misuse of public funds or assets

The PSIO received 6 cases in this category, ranging from the review of business decisions and the application of contracting policy to the use of cellular phones and travel by government employees. When presented with instances of wrongdoing, corrective action was promptly implemented.

iii) Gross mismanagement

The PSIO received 17 cases with allegations in this category. In many cases, another federal board, tribunal or court had already heard submissions to review these cases. The PSIO carefully reviewed and evaluated the proceedings, but did not investigate further because a legislated authority had already reviewed the matter.

iv) Dangers to life, health, safety or the environment

No cases were received from public servants in this category.

v) Reprisal for allegations of wrongdoing

While investigating another matter, the PSIO did uncover one instance of reprisal for alleging wrongdoing, and recommended that the employee be reinstated. An employee had been disciplined, but allegedly for reasons other than the disclosure. The timing of the reprisal and the fact that there was no documentary evidence supporting the disciplinary action, led to the finding of reprisal. This case further highlighted the need for managers to be aware that an allegation of wrongdoing may not be used to justify disciplinary action.

Although there is a separate prescribed recourse for allegations of harassment provided by the *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*, the PSIO received 29 allegations of harassment, abuse of authority or interpersonal conflict. In many cases, employees were referred back to their departmental coordinator or union to file a grievance.

Evaluating the PSIO – Conclusions and Recommendations

In this Annual Report to Parliament, the PSIO evaluates its performance and mandate and makes a number of recommendations for the fundamental reform of the structure, mandate and powers of the PSIO and relevant aspects of the *Disclosure Policy*.

The analyses and proposals in the Annual Report are intended to apply to the PSIO or successor agency and only to those aspects of the *Disclosure Policy* that apply to this Office. They are not intended to apply to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing or to aspects of the *Disclosure Policy* that govern those mechanisms. Some elements could also apply to those internal departmental avenues, but it is for others to determine their relevance in those contexts.

These conclusions and recommendations were arrived at in part in the light of a number of significant events more recent than the year under review, but too significant to ignore.

The most important recommendations, fundamental to all the others, are that the PSIO or successor agency be re-constituted on the basis of legislation rather than policy, that it be placed outside the ambit of government and that it report to and be overseen by Parliament.

The following are the specific conclusions and recommendations:

- The Treasury Board's *Disclosure Policy* and specifically the creation of the PSIO, was a worthwhile initiative.
- The experience of the past year and more has provided a rare and needed opportunity to test (rather than speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy-based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still within the Public Service, and armed only with the ability to make essentially unenforceable recommendations. The experience has made it clear that there is an urgent need for a more robust institution.
- The past year and more has demonstrated that in its present form and context, and with its current mandate and tools, the PSIO does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, the disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind the PSIO was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.
- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the cases it has taken on, skepticism persists. The skepticism is not unreasonable and can be expected to persist.
- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.
- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency, legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.

- Such legislation should remove this Office or successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the "core" public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.

- Rather than simply make recommendations, this Office or successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency or by another related and legally designated stage in the process.

- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, it should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.

- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigations and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.

- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified, made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.

- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection from reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.

- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised Office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of Crown Corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.

- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.

- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.

- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

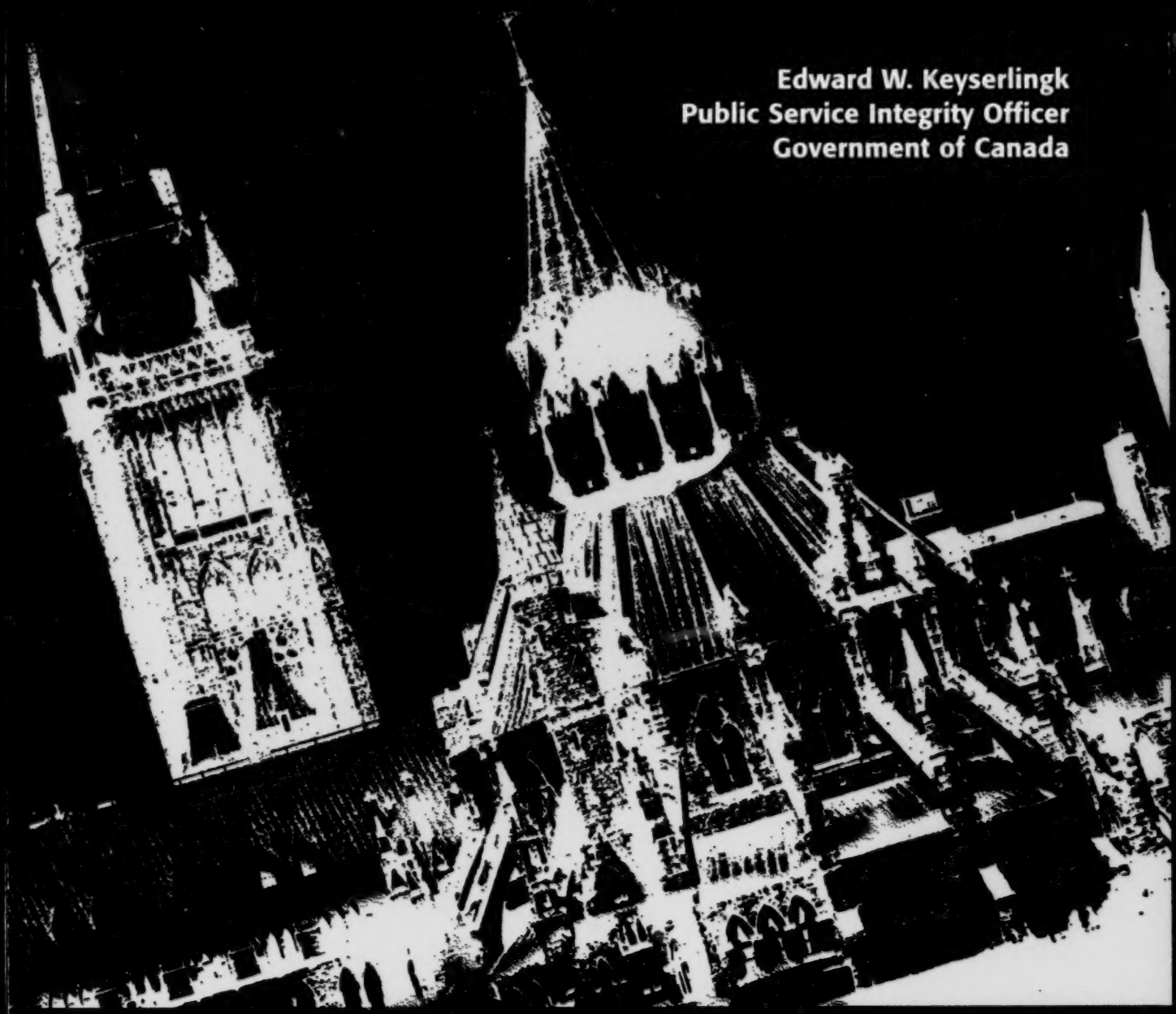
Conclusion

If the above recommendations are well received by the government and others, the PSIO will, over the coming year, propose more detailed models, structures and statutes for consideration. The PSIO intends to consult widely and will welcome the opportunity to work in collaboration with organizations, committees and individuals who share an interest in this matter of so much importance to the public sector and the public.

Public Service Integrity Officer

2002-2003 Annual Report to Parliament

Edward W. Keyserlingk
Public Service Integrity Officer
Government of Canada



Government of Canada Gouvernement du Canada

Canada

PG1-2003
0-662-67564-9

To obtain information on the Public Service Integrity Office, contact the following:

Public Service Integrity Office
60 Queen Street, Suite 605
Ottawa, Ontario
K1P 5Y7

Telephone: 613.941.6400
Toll Free: 1.866.941.6400
Facsimile: 613.941.6535

Electronic mail: integritas@psio-bifp.gc.ca
Web site: www.integritas.gc.ca

September 2003

The Honourable Stéphane Dion
President of the Privy Council
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Minister:

Pursuant to the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, I have the honour and the privilege to transmit the first Annual Report of the Public Service Integrity Officer for tabling in Parliament.

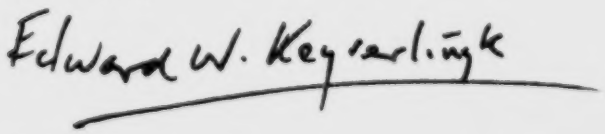
Part I of this Report provides an overview of the operations of my Office from November 30, 2001, the effective date of the policy, to March 31, 2003, the end of the fiscal year.

Parts II, III and IV contain a detailed evaluation and discussion of the effectiveness of this Office and the *Disclosure Policy*, as well as a number of specific recommendations. Some of these proposals are firm while others are more tentative in nature and will require more reflection, research, consultation and collaboration, all of which I am making priorities for 2003-2004.

As indicated in the Report, the analyses and recommendations in Parts II, III and IV have been influenced in part by events and developments subsequent to the year under review. I believe these events were simply too significant to ignore in this Report.

If the analyses and recommendations in this Report are acted upon, I believe it would remove or lessen a number of structural and attitudinal obstacles that now inhibit the reporting, investigation and correction of wrongdoing in the Public Service. As a result, the government's intent in formulating the *Disclosure Policy* and establishing this Office – namely to enable and promote the disclosure of wrongdoing as an essential activity of the government in the public interest – would, in my view, be better realized.

Yours sincerely,



Edward W. Keyserlingk
Public Service Integrity Officer
Government of Canada

Table of Contents

PART I – OUR FIRST YEAR 3

Introduction 4

1.1 The Mandate 5

1.2 The Jurisdiction of the Office 6

1.3 Establishing the Office 7

1.4 Publicizing and Reaching the Office 8

1.5 Case Management 10

1.6 Case Statistics 12

1.7 Case Studies (by category of wrongdoing) 12

EVALUATING YEAR ONE AND LOOKING FORWARD

Introduction 18

PART II – APPLYING EFFECTIVENESS TESTS TO THE PSIO 21

2.1 Measure up to the best agencies in other jurisdictions 21

2.2 Function independently as a legislated, rather than policy-based, agency 22

2.3 Attract reports of serious wrongdoing against the public interest, rather than primarily employment-related grievances 25

2.4 Protect whistleblowers from reprisal – perceptions, motivations and risk-benefit calculations 26

2.5 Extend protection from reprisal regardless of where the disclosure of wrongdoing is made 27

2.6 Focus on wrongdoing itself, not the source of the reports, and be proactive as well as reactive 29

2.7 Ensure findings of wrongdoing will lead to appropriate, predictable and timely action 30

PART III – APPLYING FAIRNESS TESTS TO THE PSIO 33

3.1 Clarify the meaning and scope of targeted wrongdoing 33

3.2 Meet high investigational standards, including respect for the principles of natural justice 36

3.3 Enable direct access to the agency without first exhausting departmental mechanisms 38
3.4 Provide access to the agency by all federal public servants regardless of where they work 40
3.5 Encourage and reward disclosures of wrongdoing 41
3.6 Findings and recommendations should be subject to challenges, appeals and court reviews 42

PART IV – CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 43

APPENDICES 47

Appendix A: Responsibilities of the Public Service Integrity Officer 49
Appendix B: 2002-2003 Expenditures 50
Appendix C: Speeches and Presentations 51
Appendix D: Contacts and Consultations 54

Our First Year

Part I

THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICE

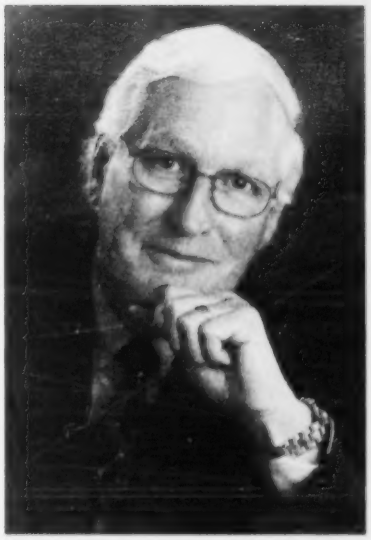
INTRODUCTION

Part I of this report is essentially descriptive in nature. It provides an account of the mandate of the Office, the steps and priorities involved in setting it up, how its existence and access to it was communicated, the kinds of alleged wrongdoing reported, and how those cases were managed and reported.

Parts II, III and IV evaluate the structure and mandate of the Office and the *Disclosure Policy* in light of experience gained during the first year of the Office's existence. They also contain analyses and recommendations. While many of these recommendations are firm, others are more tentative in nature.

1.1 The Mandate

The Public Service Integrity Office (PSIO) is policy-based, having been established by the Treasury Board's *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (hereafter identified as the *Disclosure Policy*). The Office started its operations in April 2002. That policy and my appointment both became effective on November 30, 2001. The *Disclosure Policy* details the mandate and procedures of this Office. In this Report, I will refer only to the relevant highlights of the *Disclosure Policy* and features of this Office. (Appendix A outlines the responsibilities of the Public Service Integrity Officer).



Edward Keyserlingk
Public Service Integrity Officer

The PSIO was created as an alternative to internal departmental mechanisms – also established by the *Disclosure Policy* – for the reporting, review and investigation of wrongdoing. One of those internal departmental mechanisms is that of managers. Another is that of designated Senior Officers who are appointed by, and report to, the Deputy Head of each department and agency.

The mandate and priorities of the PSIO are to:

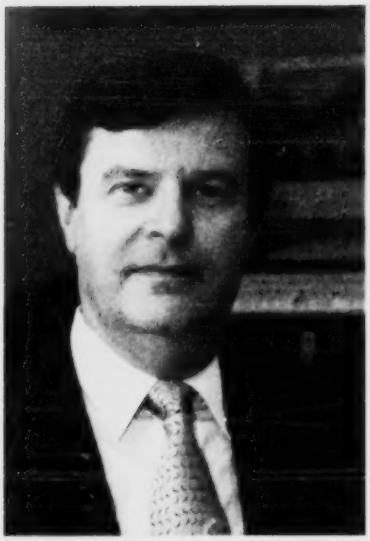
- serve as an extra-departmental alternative to internal reporting mechanisms;
- function independently from departmental influence, or influence from any other source, in the management and disposition of the cases it investigates;
- accept and investigate any credible and good faith allegation by public servants of the specified kinds of wrongdoing in the Public Service;
- investigate allegations of wrongdoing in a manner that is neutral, comprehensive, confidential and fair to all parties, including the alleged wrongdoer;
- protect from job reprisal those who report wrongdoing to this Office;
- report findings and recommendations to Deputy Heads for remedial, corrective, and if necessary, disciplinary action; and
- report any inadequate or untimely departmental response to the Clerk of the Privy Council.

The *Disclosure Policy* defines wrongdoing as an act or omission concerning:

- **A violation of any law or regulation**
- **Misuse of public funds or assets**
- **Gross mismanagement**
- **A substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment**

Crucially important for this Office, and for public servants, is whether they can access this Office directly and without pre-conditions. Despite some ambiguity and inconsistency on this point in the *Disclosure Policy* (see Part II), I believe it is the Policy's intent to enable direct access, and my Office acts accordingly. The body of the *Disclosure Policy* states that this Office may assist employees who:

- believe their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.



Pierre Martel
Executive Director

A primary obligation of this Office is to protect anyone making a good faith allegation of wrongdoing from job reprisal. In any institution, the fear of job reprisal is probably the single most important obstacle to reporting wrongdoing, or as it is often referred to, whistleblowing. The Public Service is no exception. The *Disclosure Policy* states clearly that job reprisal is prohibited. It is, says the Policy, a fundamental commitment and statement of principle on the part of the government. Another question is whether the protections and incentives presently in place are adequate. These are examined and addressed in Part II.

Since this Office was established, it has been my priority to develop PSIO expertise in investigating and recognizing job reprisal. Reprisals can come in many forms, from ostracization to reprimand or worse. Nor is reprisal necessarily evident or immediate. For example, it is job reprisal even when the act of whistleblowing is only one of several reasons leading to the job action. A considerable amount of literature, and a large body of cases in many jurisdictions, have addressed all aspects of job reprisal. I recently commissioned a detailed study on the subject to help my staff and me be more effective in recognizing and remedying job reprisal. The final report will be available on the PSIO Web site.

An important obligation in the mandate of this Office is to ensure the confidentiality of both those who make disclosures of wrongdoing and of any other parties involved in the case. Clearly, the expectation of confidentiality is a high priority for all parties.

No employee shall be subject to any reprisal for having made a disclosure in accordance with the Disclosure Policy.

We do assure public servants who step forward that this Office will not voluntarily reveal confidential information. Only when we are required to do so by law or in accordance with the rules of natural justice will we do that. This Office, like most other such organizations, is subject to requests for information under the Access to Information and Privacy laws. On the other hand, we can protect confidential information, such as the identity of the parties, if releasing the information could cause harm. We are able to protect confidential information during the course of an investigation.

At the moment, this Office is not an investigative body established by legislation. Only if that was the case, and, furthermore, if this Office was an investigative body specified in the regulations, could it be immune from requests for information central to an investigation.

Martine Nantel
Lawyer / Investigator

It should be noted that in some cases, confidential aspects – such as the identity of the discloser of alleged wrongdoing – are already known in that person's department simply because it is a public and long-standing case. As well, despite efforts to maintain confidentiality, the identity of the person may become known simply by the nature of the questions that investigators put to department personnel and witnesses.

1.2 The Jurisdiction of the Office

The jurisdiction of, and access to, the Public Service Integrity Office extends only to Public Service employees working in departments and agencies listed in Schedule I, Part I of the *Public Service Staff Relations Act*. These persons and institutions come under the purview of the Treasury Board as corporate employer. Access to the PSIO is not available to public sector employees who work for Crown Corporations and separate agencies. In effect, this means that less than half of all federal government employees are entitled to bring disclosures of wrongdoing to this Office and to be protected from job reprisal for doing so.

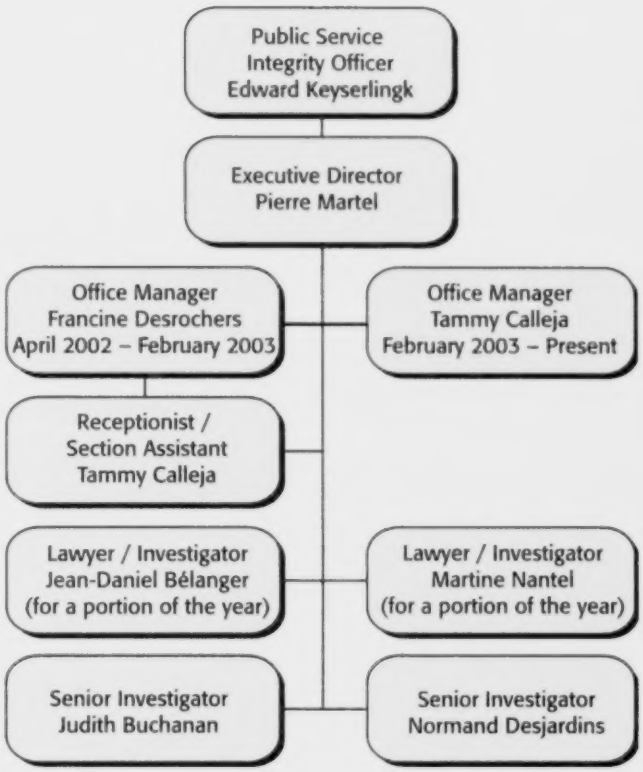
1.3 Establishing the Office

In the four months between my appointment on November 30, 2001 and April 1, 2002, when we began investigating reported cases of wrongdoing, many tasks had to be completed to establish this Office from scratch. In these tasks, I was fortunate to have the skilled assistance and full cooperation of people at all levels of the Treasury Board Secretariat. My first task was to hire an executive director. His hiring proved to be one of my most inspired decisions.

Together, we jumped bravely into the choppy waters involved in finding quarters, equipping the office for its special needs, hiring skilled and committed staff members, and taking the first steps to publicize the existence and mandate of the Office.

Initially, the Office comprised seven staff members – yours truly, an executive director, three investigators, an administrator and a receptionist. In view of the need for a legal counsel on staff, one of the investigator positions was combined into that of a senior legal counsel and investigator. In the initial staffing plan, it was assumed that all investigations would be conducted by outsiders that I would select and contract. Staff members would serve as analysts who would receive and process those investigations. Instead, I decided that staff members would normally conduct investigations. This not only keeps the investigations in-house, it helps develop our skills, team cohesiveness and collaboration, and better ensures confidentiality. From the perspectives of case collaboration and team morale, this approach has proven very beneficial. It also ensures consistency and equity in the consideration of cases.

Public Service Integrity Office Organisation Chart



Several priorities and principles guided us during these initial activities. One was the need to be up and running as soon as possible. That meant finding investigators, and an administrator, with established skills. A requirement for further training, we felt, would delay our opening. The positions were advertised nationally and attracted more than 60 applications. In less than two months, interviews were arranged and selections made. I am proud to note that staff members selected through this process have proven to be first class in every respect, individually and collectively.

Another guiding principle in the early stages was to ensure that we did everything that could be done to ensure, protect and manifest the independent function of this Office. For obvious reasons, this Office had to be – and seen to be – at arms-length from any government department, and especially from the employer, the Treasury Board and its Secretariat. As a result of that priority consideration:

- I was given a free hand, without pressure or interference of any kind, in the selection of staff.
- I selected office space in a non-government building.
- I provided public servants with direct and secure lines of communication to this Office – electronically, by phone and by mail.

Francine Desrochers
Office Manager
(April 2002 – February 2003)

Jean-Daniel Bélanger
Lawyer / Investigator

- I established, under a contractual service agreement with Public Works and Government Services Canada, a secure and separate informatics and communications network to support the Office.
- I established a position for our own legal counsel.
- I obtained delegated authority from the President of the Treasury Board to deal completely and on my own with access to information and privacy requests regarding information in our files.
- Most importantly, I made it clear that we would accept no direction or interference in the investigation and disposition of cases.

1.4 Publicizing and Reaching the Office

Since my appointment, staff members and I have devoted much time and effort to publicizing the existence and mandate of this Office, as well as how to access us. Given the central role and accountability they play in enabling the disclosure and investigation of wrongdoing – and acting upon recommendations to address it – Deputy Ministers have been a target group for information about this Office since its inception. I have met with Deputy Ministers, addressed them both collectively and individually, and sent them several updates regarding our progress. All those I have spoken to assure me of their cooperation.

From the time of my appointment, I have visited, and invited to our offices, the heads of many other government agencies and recourse mechanisms. I did so for two reasons. One was to inform them about what this Office is and what it does; the other was to learn more about their mandates and procedures. I have no interest in duplicating what other agencies were established to do. However, given their special focus and expertise, I do have considerable interest in collaborating with them on specific cases to identify and deal with particular instances of alleged wrongdoing. Also, it would serve everyone's interests if cases that came to us could be referred to an agency specializing in the specific activity in question.

One of several benefits provided through these meetings was the opportunity to learn more about the functioning and mechanisms of these agencies at the time this Office was developing and evolving its own procedures.

Another target group for communication and consultation has been the leadership of the Public Service Unions. From the outset, my staff and I have met with and addressed many of their executive and constituent groups and stewards. My staff and I have also been invited to speak at a number of their regional meetings across the country.

Union leadership has been uniformly welcoming, forthright and fully prepared to engage in dialogue. This is a welcome development, given the fact that many of these leaders support a legislated and independent-from-government whistleblowing agency for the Public Service and are generally skeptical about the potential for effectiveness of this policy-based government Office. Clearly, given their influence and leadership role, the support of the union leadership for this Office is crucial. I will return to this point in Part II.

On a number of occasions, my staff and I met with Public Service managers and executives, including the Board of Directors of APEX (Association of Professional Executives of the Public Service of Canada). We accepted invitations from across Canada to address meetings of federal government regional councils. These meetings have proven to be excellent forums to discuss the opportunities and challenges

presented by the *Disclosure Policy* and this Office, as well as the real or perceived structural and attitudinal obstacles to whistleblowing in the Public Service.

Among those with whom my Executive Director and I met to promote the Office, and to canvass their views, were several Senators and Members of Parliament. Some have been instrumental in the formulation of Private Members or Senators Bills on the subject of whistleblowing. Others have made a significant contribution towards dealing with corruption in government in the context of national and international associations.

A variety of individuals and groups, academic and professional, from Canada and abroad, have expressed considerable interest in this Office. One notable example was a day-long visit and exchange to our Office from the heads of a roughly equivalent office in the Peoples' Republic of China in September 2002. It was a most interesting exchange for both sides, illustrating among other things the extent to which different cultures and histories shape such institutions. One common denominator emerged – a shared perception that all members of public institutions have a responsibility to contribute to the identification and correction of wrongdoing and corruption in their institutions.

My Executive Director had the privilege of participating as an official observer in the creation of GOPAC (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption) in Ottawa in October 2002. This important initiative was the result of the unrelenting efforts and leadership of John Williams, Member of Parliament and Chair of the Parliamentary Committee on Public Accounts. My Office was invited by the Department of Foreign Affairs and International Trade to be part of the Canadian delegation to the May, 2003 International Anti-Corruption Conference in Seoul, Republic of Korea. Not only were we able to contribute to the conference itself, we also developed contacts with a wide range of international participants focused on issues directly relevant to the mandate of this Office.

Visit from members of the State Bureau for Letters and Calls,
Peoples' Republic of China

I have no illusions about how well known this Office is in the Public Service. Despite all the publicity and consultation efforts to date, we have yet to overcome challenges such as the size and geographical spread of the Public Service, the different mandates of the many government departments, and the enormous amount of information and paperwork to which public servants are exposed. Clearly, our communication efforts must remain a priority.

Access to the PSIO has been a priority from the start. Our mailing address, telephone numbers – including a toll free number – fax numbers, e-mail addresses and Web site are all channels through which people can obtain information and seek advice, and public servants can initiate a disclosure of wrongdoing.

The Web site provides Public Service employees, members of the public and others with information about the Office, an explanation of our case management procedures, speeches, research documents and related policies. It also provides a "contact us" feature for general inquiries and communication with the Office.

1.5 Case Management

Our Approach

We responded to many calls and much correspondence, ranging from employees seeking advice to those wishing to make allegations of wrongdoing. Each disclosure was assigned to and reviewed by a senior investigator. The first step was to assess whether the institution involved in the allegation was covered by our jurisdiction. Each allegation was then screened to determine if there was a better recourse mechanism available to the employee, especially if the issue was a human resource or employment matter.

For cases within our jurisdiction, the Office adopted a dynamic case management approach. We incorporated traditional case management principles with broader alternative dispute resolution techniques such as fact-finding and mediation. After consulting with the employee to determine if the allegation was within our jurisdiction, we obtained additional information and documentation from the employee. This enabled us to better understand the area of alleged wrongdoing and determine the best course of action.

Often, there is a need to research the subject area of the alleged wrongdoing. A thorough analysis may be required to determine the application of law, regulation or policy. This is followed by an assessment of the discretion allowed, a determination of what would constitute wrongdoing, and whether other remedies exist. Each case was presented, discussed and evaluated during our weekly case management meetings to determine the next steps. All staff members, me included, participate in these weekly meetings. Everyone present contributes to the discussion of cases in progress.

Normand Desjardins
Senior Investigator

Early on in a full investigation, I will normally inform the Deputy Head and request the full collaboration of his or her department. In the course of an investigation, the senior investigator assigned to the case will contact the department to obtain its perspective. The investigator may also request further information and documentation. This information is reviewed and assessed to determine whether the activity in question constitutes wrongdoing. The time devoted to an individual case can range from several days to six months. When a case is concluded, a written report is provided to the relevant organization and to the employee who made the allegation.

This approach enables us to ensure that we meet policy requirements:

- **To establish if there are sufficient grounds for further action and review**
- **To initiate an investigation when required**
- **To review the results of investigations**
- **To prepare reports and make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure**
- **In some special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his role as head of the Public Service.**

1.6 Case Statistics

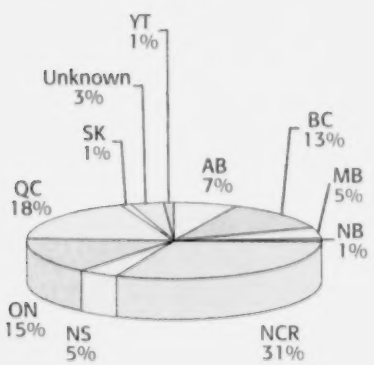
FILES OPENED FOR PERIOD ENDING MARCH 31, 2003	**105**
LESS:	
• Agencies not part of PSSRA* 1.1	18
• Investigation cases	87
• Files closed after preliminary review	**20**
• Referral	18
• No jurisdiction**	2
• Files closed after review and investigation	**62**
• Referral	47
• Allegation(s) not-substantiated	8
• No jurisdiction	7
• Investigations opened and not completed as of March 31, 2003	5

* *Public Service Staff Relations Act Schedule 1. Part 1*

** *"No jurisdiction" means cases where the person making the disclosure was not a Public Service employee; cases where the events took place before the Policy came into effect; or cases that had already been heard by another federal board, tribunal or court.*

Cases By Category Of Wrongdoing	
A Violation of any Law or Regulation	24
Misuse of Public Funds or Assets	6
Gross Mismanagement	17
A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment	0
Harassment, Abuse of Authority, Interpersonal Conflict	29
Others	11
TOTAL	**87**

Cases by Region



- AB – Alberta
- BC – British Columbia
- MB – Manitoba
- NB – New Brunswick
- NCR – National Capital Region
- NS – Nova Scotia
- ON – Ontario
- QC – Quebec
- SK – Saskatchewan
- Unknown
- YT – Yukon Territory

1.7 Case Studies (by category of wrongdoing)

A Violation of any Law or Regulation – 24 cases

Since its inception, the Office has received in 24 cases, allegations involving violations of laws or regulations. Among the 24 were allegations for which a review or recourse mechanism was embedded and therefore available to the employee. These included complaints related to the *Canadian Human Rights Act* or the *Public Service Employment Act*. In these cases, because a recourse mechanism was in place, employees were redirected to the appropriate organization if they had not already considered doing so.

We also dealt with allegations that a particular department or agency was not properly applying the regulatory framework within which it operates. One such case related to the application of the *Food and Drugs Act and Regulations*. This Office's investigation began with an extensive review of the legislation, policies and guidelines covering the subject area. We also sought to gain a greater understanding of the scientific issues raised and the actual management processes and practices. By learning how the regulator applies the legislation, and what was done in actual cases, we were able to determine whether the instrument of delegation and nature of discretion had been properly applied. After an extensive investigation, we concluded that the department did properly apply its regulations. However, we did suggest that the department make a continuing effort to modernize and update communications with employees, the businesses it regulates and the public it serves.

Other cases covered more than one category of wrongdoing. For instance, the allegation that there were violations of the *Surplus Crown Assets and Disposal Act* in a department also amounted to an allegation of misuse of public funds or assets. Before being able to determine whether the case actually constituted a misuse of public funds or assets, we reviewed the legislation and accompanying policies to determine the proper protocols. Learning about the operations of the department in question from documents, interviews and site visits allowed us to better evaluate the activities alleged to constitute wrongdoing. In this case, there were partnership arrangements with the voluntary sector that needed to be understood and assessed. In fact, the person alleging the wrongdoing was not aware of some aspects of these partnership arrangements. The conclusion of this lengthy investigation found that the practices applied by the department and its partners were exemplary. Indeed, the benefits of this national program extended well beyond the Public Service to all Canadians and the environment.

There were no findings of wrongdoing within this category.

Misuse of Public Funds or Assets – 6 cases

Six cases fell within this category, ranging from the review of business decisions and the application of the contracting policy to the use of cellular phones and travel by government employees.

Judith Buchanan
Senior Investigator

As the management of funds and assets is standard across the Public Service, the investigation of these cases was more straightforward. Although it was important that we become familiar with the appropriate policy or directive, we treated each case by reviewing the policy requirements, then assessing the allegation and evidence to determine if the alleged misuse had taken place.

The more complex cases brought to the PSIO related to the Contracting Policy. A number of questions were raised about the application of this policy. For instance, we received an allegation that the decision to contract a service was a misuse of public funds as public servants could provide a better service. It was also alleged that changing the scope of a contract to provide for a pan-regional strategy was not a proper use of funds. In this case, we found that by combining a number of regional contracts into one, the department had reduced inefficiencies, inconsistencies from providers, and the administrative burden of managing several contracts. Asked to determine if the service standards and outcomes were being met, we found this to be the case.

In one case, it was found that an employee was misusing public assets. Here, because the case was brought to the attention of the Office anonymously, our approach was somewhat different. After reviewing and analyzing the correspondence and supporting evidence, we determined that there was a basis for a more in-depth audit. After meeting with us to discuss the matter, the department agreed to undertake this audit and report its findings to the Office. In addition to providing this Office with its finding of wrongdoing, the department provided assurances that the losses would be recovered and that mechanisms had been introduced to prevent future occurrences. No criminal charges were laid.

Overall, our work within this category revealed that the managers and employees we dealt with are aware of the policies and authorities governing the use of public funds and assets. And, when presented with instances of wrongdoing, corrective action was promptly implemented.

Gross Mismanagement – 17 cases

There were 17 cases in this category. Because of its subjective nature, this category is more difficult to assess and investigate. Two questions must be posed when evaluating an allegation of gross mismanagement: Is it mismanagement? Is it gross?

Allegations in this category included submissions to review cases that had already been heard by another federal board, tribunal or court. Although we studied the proceedings of these hearings to learn more about the cases, we did not investigate further because a legislated authority had already reviewed the matter and made a finding within their jurisdiction.

As previously indicated, a number of employees contacted the Office with personal concerns regarding management of the workplace. To press the point, these employees often argued that the failure to adhere to policies regarding the prevention of harassment or staffing amounted to gross mismanagement. With the consent of the employees, these allegations were referred to more appropriate mechanisms.

Tammy Calleja
Receptionist / Section Assistant
Presently Office Manager

Somewhat related to allegations of mismanagement are the 29 separately accounted allegations of wrongdoing made in respect to the *Policy on the Prevention of Harassment in the Workplace*. Allegations included:

- failure to adhere to the policy requirements in the treatment of complaints;
- lack of proper investigations;
- bias of contract investigators who are remunerated by the department or agency;
- inadequate remedies when there is a finding in favour of the complainant; and
- reprisal for having made a complaint.

Given that there is a prescribed recourse for such allegations, we normally referred employees back to their departmental coordinator or union to file a grievance as may be appropriate. However, in view of the relatively high numbers, there are aspects of this category of allegation that raise concern and merit further consideration and monitoring. Indeed, there may be grounds for investigating the systemic factors that contribute to individual cases. I will pay attention to this particular matter in the coming year.

A Substantial and Specific Danger to the Life, Health and Safety of Canadians or the Environment

No cases were reported by a public servant in this category.

Protection From Reprisal

The *Disclosure Policy* states that this Office is to protect from reprisal those employees who disclose information in good faith concerning wrongdoing.

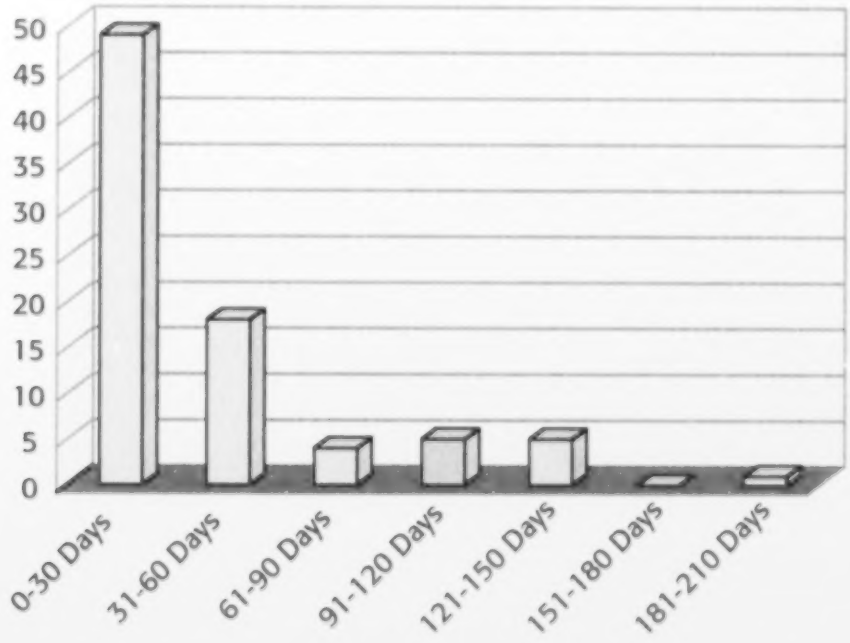
Although not formed as a specific allegation, my Office did uncover one instance of reprisal when investigating another matter. As the first case in this area, we had to determine what would constitute reprisal in this case in accordance with the *Disclosure Policy*. First, an employee must have made the original disclosure of wrongdoing to his or her superior, to the departmental Senior Officer, or to the Public Service Integrity Officer. Second, while the disclosure of wrongdoing need not be founded, it must be

made in good faith. Third, it would constitute reprisal if the original disclosure of wrongdoing is shown to be one of the reasons for the reprisal (notwithstanding other justifications made for the disciplinary action). In the case in question, it was largely the timing of the disciplinary action, and the fact that no documentary evidence existed to support any contention justifying the discipline, that led to the finding of reprisal.

This case further highlights the need for managers to be aware that a disclosure of wrongdoing may not be used as a reason for disciplinary action. Rather, if challenged, they will be required to demonstrate that the internal disclosure is not a factor in the disciplinary action. In this case, it was recommended that any losses suffered by the employee as a result of the disciplinary action be restored.

Genevieve Chiu
Law Student Researcher

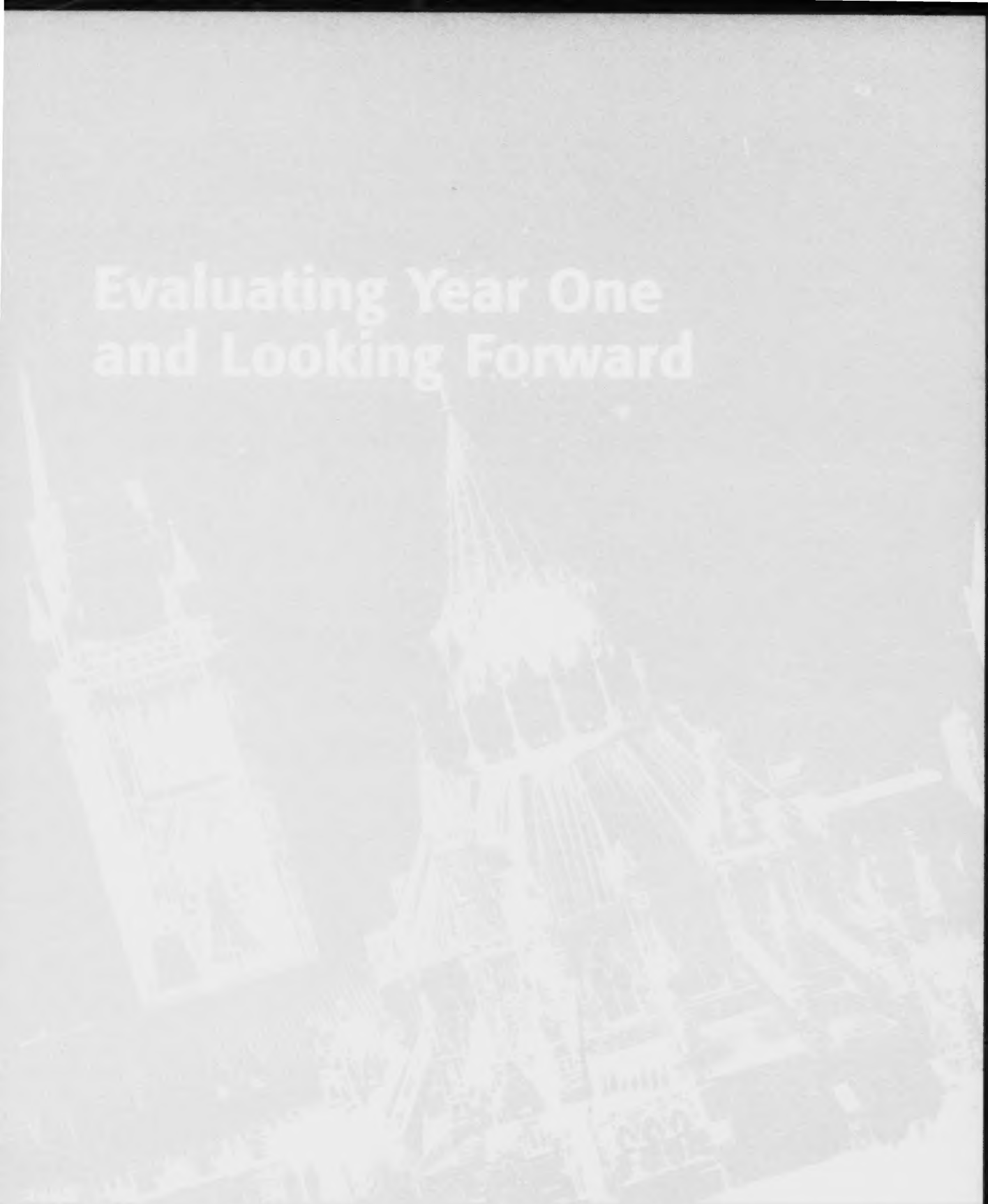
Elapsed Time to Dispose of Cases as of March 31, 2003



Cases by Department/Agency as of March 31, 2003:

Department/Agency:	Total:
Agriculture and Agri-Food Canada	5
Canadian Grain Commission	3
Canadian Heritage	1
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	1
Canadian International Development Agency	1
Citizenship and Immigration Canada	1
Correctional Service Canada	21
Department of National Defence	6
Department of Veterans' Affairs Canada	2
Environment Canada	2
Fisheries and Oceans Canada	6
Foreign Affairs and International Trade Canada	1
Health Canada	4
Human Resources Development Canada	4
Immigration and Refugee Board	1
Indian and Northern Affairs Canada	5
Industry Canada	2
Justice Canada	1
National Parole Board	1
Natural Resources Canada	2
Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs	1
Public Works and Government Services Canada	4
Royal Canadian Mounted Police	3
Statistics Canada	4
Supreme Court of Canada	1
Tax Court of Canada	1
Transport Canada	2
Western Economic Diversification Canada	1
Total:	**87**

Evaluating Year One and Looking Forward



EVALUATING YEAR ONE AND LOOKING FORWARD

INTRODUCTION

Parts II, III and IV of the Annual Report consist of my evaluation of the mandate and effectiveness of the Public Service Integrity Office as well as those aspects of the *Disclosure Policy* that define and apply to this Office. It concludes with a series of recommendations.

A need for fundamental reforms of the structure, mandate and powers of the PSIO.

I arrived at the evaluation and recommendations by applying 13 tests, or criteria, to the PSIO. These criteria are the result of much reflection by my staff and me over the past year as to what elements would be essential to the effectiveness and fairness of an ideal such institution. In other words, how should we, as well as others considering this Office and the *Disclosure Policy*, measure success? That reflection was done, and is still being done, in light of our own experience and with the benefit of views expressed by many others in Canada and elsewhere, including those involved with similar institutions.

The analyses and recommendations were influenced as well by a number of recent events and developments in government. While some of these occurred after the year under review, we felt they were too significant to ignore in this Report.

Some of the recommendations that follow are specific and firm. Others are more tentative and/or general in nature. The latter will require more time, reflection, research, consultation and collaboration before I am in a position to flesh them out. That will be one of my priorities during the present year.

Nevertheless, even at this stage (the PSIO was established in November 2001), we can point to some successes and failures, identify obstacles in need of attention, and propose various reforms for the consideration of Members of Parliament, Senators, government ministers, public servants, Public Service unions, members of the public, and interested persons and groups.

Clearly, a priority for all these parties is ensuring an accessible, credible and effective institution to investigate good faith allegations of wrongdoing in the Public Service – an organization that is empowered to see that corrective and, if required, disciplinary action is taken, and in a timely manner.

It is worth noting that evaluating the mandate of this Office, and recommending improvements to the way it functions, is explicitly anticipated in the *Disclosure Policy*. The *Disclosure Policy* specifies that the Annual Report of this Office could include recommendations to improve the process. Also, before accepting this position, I was

assured that the mandate and structure of this Office, and the *Disclosure Policy* that guides it, are not written in stone. If I concluded that revisions were indicated, I would be welcome to submit them and have them considered seriously.

Finally, it is worth mentioning that in testimony before a Parliamentary committee review of Bill C-25 in June of this year, the President of the Treasury Board, Minister Robillard, reiterated the government's willingness to review the *Disclosure Policy* based on any recommendations put forward in this Annual Report.

In terms of how much wrongdoing there is in the Public Service, I want to make two observations. One, I am enormously impressed with the number of dedicated, ethical and skilled public servants that I have met at all levels in the past year. Two, as the Public Service Integrity Officer, I am not necessarily in a position to know how much wrongdoing is taking place in the Public Service. There are two reasons for this.

The goal of the proposals in this report is to address the structural and attitudinal obstacles that inhibit the reporting, investigation and correction of wrongdoing in the public sector.

One, the PSIO is essentially reactive, not proactive. This Office is mandated to investigate only the wrongdoing that is reported in good faith, judged to be credible, and within the four types of wrongdoing set out in the *Disclosure Policy*. A second and related reason is that many, perhaps most, public servants are unlikely to make allegations of wrongdoing to the PSIO. There are a number of reasons for this, including:

- unawareness about the existence or mandate of the PSIO;
- uncertainty about what constitutes reportable wrongdoing;
- fears of reprisal;
- concerns about confidentiality;
- a perception that because the PSIO is within the ambit of Treasury Board as employer, and is policy-based rather than legislated, it is unlikely to be neutral and effective in correcting wrongdoing and disciplining wrongdoers; and
- a preference, in some instances, to use existing internal departmental routes to report wrongdoing.

Whatever the nature and scope of wrongdoing in the Public Service, everything possible and reasonable should be done to remove obstacles to the reporting and resolution of wrongdoing. At the same time, we must ensure that effective protections from reprisal are in place for those who report wrongdoing. Only when the existence and mandate of the PSIO (or whatever it may evolve into) is widely known, when it is readily accessible and fully equipped to fulfil its mandate, and when it can generate the confidence of public servants, should this Office be regarded as a barometer of wrongdoing in the Public Service.

As will become evident later in this Report, I am recommending fundamental reforms of the structure, mandate and powers of the PSIO as well as those aspects of the *Disclosure Policy* that guide it. The most foundational of these recommendations is that this Office be legislated, rather than policy-based. Furthermore, such legislation should ensure that this Office be made independent in function, placed outside the ambit of the government, and that it report to, and be overseen by, Parliament.

The basis for these and related proposals is twofold. One is the widespread and seemingly intractable perception that unless these things are done, this Office will not attract the credibility it needs to encourage public interest disclosures of wrongdoing.

The second is the considerable evidence that unless this or a successor agency is legislatively insulated from government, and provided with more robust tools, it is unlikely to achieve its desired results. Negative perceptions alone may not constitute sufficient grounds for these reforms. However, when combined with evidence that these perceptions are not entirely misplaced, it provides a basis and argument that merits serious attention.

The analyses and proposals in this report are intended to apply only to the PSIO or successor agency, not to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing.

Achieving those results would require two prior or related moves. One involves removing this Office and its supporting policy or legislation from its present human resource and employment context. That context is what accounts for, and justifies, the *Disclosure Policy* being a Treasury Board policy and responsibility. Once removed from that focus, the PSIO can be located outside the ambit of the employer. In addition to the reasons stated earlier for such a move, there is another – the *Disclosure Policy*'s inherent inconsistency in that the wrongdoing it envisages has little or nothing to do with human resource or employment matters. The wrongdoing it envisages is far more serious and of public interest in nature and implication.

The other required move would see the PSIO escape from the restrictions imposed on it because we are internal to the government. As I suggest later in this Report, that reality explains a great deal about why this Office is as it is. It also explains why – if this Office is to be re-situated and re-constituted along the lines I am proposing – it cannot be done without the PSIO or subsequent institution becoming external to the government. At the moment, we are extra-departmental but not external to the government.

In that regard, the justifications that support internal departmental mechanisms for disclosing wrongdoing (primarily managers and senior officers designated for that purpose) obviously work for them. They are necessarily internal to departments. Using the same justifications to keep the extra-departmental PSIO internal to government is, in my view, not justified.

For that and similar reasons, I should emphasize that the analyses and proposals that follow apply only to the PSIO or successor agency and only to those aspects of the *Disclosure Policy* that apply to this Office. They do not apply to the internal departmental avenues for disclosing wrongdoing or aspects of the *Disclosure Policy* that govern those mechanisms. Some elements could also apply to those internal departmental avenues but it is for others to determine their relevance in those contexts.

Part II

APPLYING EFFECTIVENESS TESTS TO THE PSIO

2.1 Measure up to the best agencies in other jurisdictions

The mandate, powers, credibility and effectiveness of an agency such as the PSIO should compare favourably with similar agencies in other jurisdictions. When this is not the case, appropriate reforms should be seriously considered, including legislation to provide more robust powers.

The PSIO is completing a comprehensive comparison of agencies around the world that investigate and address disclosures of wrongdoing or whistleblowing. That study will be available on the PSIO Web site when completed.

We sought answers to the following questions about such agencies:

- Are they policy-based or legislated (and if legislated, are they more effective)?
- How are they structured?
- What are their powers?
- What sorts of wrongdoing are they meant to address (and what kind do they address)?
- Who has access to those mechanisms?
- Do those other systems impose threshold requirements?
- How do they function?
- Are their recommendations or orders enforceable?

When relevant in applying to the PSIO the various criteria that follow, that data was considered. However, it will be more extensively featured in the next Annual Report.

Most other agencies or mechanisms that were studied have been in existence longer than the PSIO. As a result, their track records can often be used to determine what does and what does not work. Some agencies are arguably deficient in one or more respects, in some cases much like the PSIO. There are seven prominent public interest disclosure regimes in other countries – the United Kingdom, the United States, Australia, New Zealand, South Africa, Korea and Israel. Each of these countries has legislation to deal with public interest disclosures. However, while a legislated basis may be necessary, it was clear that other basic elements must also be in place.

2.2 Function independently as a legislated, rather than policy-based, agency

Any such agency should be, and widely perceived to be, independent in function. It should not be influenced, or perceived to be influenced, by any person, department or different levels within the government in the acceptance and disposition of cases.

The *Disclosure Policy* does not explicitly state that the PSIO is independent. It does, however, make it extra-departmental and states that it is to act as a neutral entity, in effect insulating it from interference. To date, no one has attempted to inappropriately influence the case decisions of the PSIO. If anyone were to do so, my Office would reject his or her efforts.

No Minister or Deputy Minister, not the Clerk, nor any department is authorized to instruct or review the PSIO's investigations and case-related decisions. While the Treasury Board's Office of Values and Ethics plays an important role in the Treasury Board and Public Service, its mandate is to provide advice, policy support and interpretation to Deputy Heads and departmental Senior Officers. It has no decision-making, or even advisory, role vis a vis this Office. The PSIO submits an Annual Report to the President of the Privy Council, not for his or her approval, but for tabling in Parliament.

An enduring perception of weakness becomes a reality in need of attention.

Nevertheless, there is a widespread perception that because this Office is a governmental and policy-based institution established by Treasury Board, and we are able to make only unenforceable recommendations to Deputy Ministers, the PSIO cannot be sufficiently independent and effective to merit the confidence of public servants. The perception is that only a truly independent and legislated agency can function objectively, be free of interference, and ensure action on its findings and recommendations. This is the position of Public Service unions and a significant number of Members of Parliament and Senators. It is also the impetus behind a number of Private Members Bills and Private Senators Bills on the subject of whistleblowing. (For a brief description of these Bills, see *Bill S-6: Public Service Whistleblowing Act* prepared by David Johansen, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament, October 8, 2002, LS-430E.)

As indicated earlier in this Report, my priority has been to make the existence and mandate of the PSIO widely known within the Public Service and government, and to make the best case possible for the present status and procedures of this Office. From the outset, it has been my view that the PSIO has a number of significant strengths.

Given that the membership of Public Service unions constitutes the largest group likely to make allegations of wrongdoing, the support of the union leadership is a key to ensuring the credibility and effectiveness of the PSIO. Yet, despite speeches to and discussions with union groups at all levels (at the invitation of their leadership), and despite cordial relations between us, it is evident that Public Service union leaders remain determined to promote a legislated agency independent of government. They have held and defended this position for some time before the PSIO was established. (See, for example, the 1994 position paper from the Professional Institute of the Public Service of Canada: Lifting the Silence, the Right to Know, the Right to Say, the Right to Hear).

Another indication of this continuing skepticism emerged in June 2003, while this Report was in progress. In response to an inquiry by the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates into the conduct of the Privacy Commissioner, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) expressed concern for

the protection of Commission employees from reprisal if they disclosed wrongdoing. PSAC maintained that because the PSIO was policy based, it could not offer employees adequate protection. In effect, the union leadership was discouraging employees from seeking recourse at the PSIO because they felt we lacked the legal ability to protect their members against job reprisal.

The mere fact that an agency is legislated and able to extend legal protection confers credibility and stability even if the legal tools provided seldom have to be used.

It went on to urge the Senate, then studying the *Public Service Modernization Act*, to amend Bill C-25 to include "whistleblowing legislation with teeth." That view, it is worth noting, was shared by the Chair of the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates.

Whatever one may think of that position and advice, the event clearly illustrates a reality and perception that, in my view, is not likely to change. Rather, it is gathering strength, and must be seriously considered in evaluating this Office and in weighing any possible reforms.

A review of similar agencies in jurisdictions outside of Canada indicates that they are independent entities, appointed by, and accountable to, their respective governments, parliaments or executives. Their mandates and their protections for whistleblowers were established by legislation. Canada is an exception in all of those respects. Whatever the strength or weakness of the powers and enforcement mechanisms provided in other jurisdictions, the mere fact that they are empowered by legislation, and thereby able to extend legal protection, gives them significant credibility and authority.

A legislative basis also confers a degree of stability and continuity – not otherwise possible. A policy-based institution can be dissolved by a stroke of the pen. To establish it on the basis of legislation would be the clearest possible indication of the enduring commitment of the government and Parliament to the values of an honest and open government.

The fact that the PSIO is policy–based and internal to government leads to skepticism about its effectiveness and ability to protect from reprisal.

Given the strong likelihood that a legislated basis for the PSIO or a successor agency would enhance its credibility and effectiveness, it is difficult to justify not proceeding in that direction. Applying some of the specific criteria that follows appears to support that view.

In a significant development, subsequent to the year under review, the government effectively acknowledged that employees are entitled to legislated protection against reprisal for reporting unlawful conduct in the workplace. On June 12, 2003, the Minister of Justice tabled Bill C-46 which proposed an amendment to the *Criminal Code* making it an offence "to punish, threaten, intimidate or retaliate against an employee for providing information about an offence that the employee believes has been or is being committed by the employer, or an officer or director of the employer, contrary to any provincial or federal law or regulation."

Although introduced in the context of financial fraud and insider trading, it could be argued that the amendment has a much broader application, particularly in view of where it is to be located in the *Criminal Code*. Although it focuses on corporate employers and employees, it is possible that an employee – including a Public Service employee – could invoke the amendment if his or her employer commits an act contrary to provincial or federal law. Whether this proves to be the case, Bill C-46 represents an acknowledgement by the government that legislation is an appropriate vehicle to protect from reprisal those who disclose wrongdoing.

It should also be noted that ample precedent exists in the federal sector for statutory prohibitions of reprisal for disclosing wrongdoing. (See Section 2.4 of this Report).

It may be thought by some that a recent amendment to Bill C-25, the *Public Service Modernization Act*, provided a legislative basis for the PSIO. This was not the case. The amendment only acknowledged the right of Treasury Board, consistent with its policy-making power, to make policy about the disclosure of wrongdoing. The *Disclosure Policy* and the PSIO it created were in fact already in existence.

Obviously, whistleblowing legislation should not be seen as a cure for all ills. In fact, in jurisdictions that have legislated whistleblowing agencies, legislation alone is not always enough to overcome an employee's reluctance to disclose wrongdoing. While legislation may reduce the fear of reprisal, especially if the legislation provides robust investigative and enforcement tools, the fear does not altogether disappear. To varying degrees, other factors also play a role in an employee's decision to report wrongdoing. One such factor is the general reluctance of most people to step outside the security of their personal comfort zone for the greater public interest. This reluctance is magnified by the generally risk-aversive tendencies of employees and managers in large, highly structured and hierarchical institutions like the Public Service.

Widely publicized examples, in both government and corporate contexts, clearly illustrate that no matter what avenues are available to disclose wrongdoing, and no matter how impressive the tools and assurances in place to offer protection from reprisal, whistleblowing is not always a good career move.

Nevertheless, I believe two responses are in order.

First, the enduring realities just indicated argue for the removal of any structural contributors to those natural fears and hesitations. Furthermore, they argue for putting in place the most effective, reassuring and protective agency and procedures imaginable – if not to eliminate all reservations and apprehension – to at least reduce them.

The second response involves combining any legislated approach with the promotion of a "culture change." Rather than simply allowing the disclosure of wrongdoing, such a culture would encourage whistleblowing as a meritorious act by rewarding employees for their commitment to the public interest. Here, too, even modest gains would be an improvement. However, we should not assume that such a culture change is easily achieved. Nor should we expect vast numbers to convert to whistleblowing, or underestimate the reluctance of any institution to publicly acknowledge wrongdoing in the ranks (the pre-condition to any readiness to publicly reward employees who report wrongdoing).

Promoting culture change without devising effective structures is not sufficient or likely to succeed.

If whistleblowing legislation is desirable, the following questions will have to be considered about any agency created through such legislation:

- Would form should it take?
- What powers should it have?
- What kind of structure should it have?
- Where in the federal structure should it be located?

At this point in the Report, I will suggest only some general answers.

In my view, legislation should be more than a few additional clauses tacked on to another Bill. The matter is too important, sensitive and complicated to be an add-on,

whether to Bill C-25 as has been suggested, or to any other Bill. If legislation is deemed appropriate, and I believe it is, then it merits a single piece of legislation devoted entirely to this matter. That piece of legislation should fully cover aspects like the purpose, mandate, powers, procedures, sanctions, remedies and the reporting and overseeing channels available to that agency.

At least two general considerations are involved. One is to design a legislated mechanism that meets the tests in the Report and provides the tools and protections to get the job done most effectively while inspiring the greatest confidence. Another is to design and legislate an agency that fits into the unique Canadian federal framework, including legislative and executive branches and the various "Public Service" universes. Given the unique goals and needs of such an agency, something innovative may be required.

Most disclosures have been employment-related, not about wrongs against the public interest.

Assuming that the analysis and proposals in this Report are well received, I will make it a priority to continue working with my colleagues towards proposing a specific and detailed model, one incorporating the elements suggested by the criteria that follow. Hopefully, those efforts will be made in collaboration with other interested agencies, committees, groups and individuals, both inside and outside government.

2.3 Attract reports of serious wrongdoing against the public interest, rather than primarily employment-related grievances

Activities reported and investigated by the PSIO should involve serious wrongdoing (as specified in the Disclosure Policy), particularly conduct with significant public interest implications. As a general rule, conduct involving employment, human resource, human rights, harassment or discrimination complaints and grievances, falls more appropriately within the scope of other mechanisms or agencies. If appropriate cases of wrongdoing do not come forward – while less appropriate cases do – any mechanism designed to receive and respond to those appropriate cases will not serve its purpose.

Generally speaking, public servants could be inclined to report two kinds of activity to the PSIO. One has to do with employment-related disputes, in which the individual feels he or she is the victim, as well as the beneficiary if the dispute is settled. While these cases are important and deserve to be dealt with, many or most do not constitute wrongdoing, at least not as specified in the *Disclosure Policy*. Yet, most cases brought to the PSIO in the first year and subsequently fall into this category.

In most instances, theses cases are better addressed by agencies focused on the activity in question. With the consent of the reporter, we refer most of these cases to a more appropriate avenue for resolution. That does not mean that this Office rejects these cases out of hand. In some instances, my staff has been able to very quickly solve a long-standing employment-related problem by requesting and obtaining the full cooperation of the appropriate decision-maker.

Other cases may appear at first to be employment-related and single victim in nature. However, on further examination, it becomes clear that in some instances the activity alleged is really within the scope of one of the four types of wrongdoing.

A second kind of alleged activity falls clearly within the scope of what the *Disclosure Policy* considers wrongdoing. These activities have greater implications for the public interest because they are serious in nature, often have a detrimental effect on the interests and functions of a group of public servants or a whole department, and subvert the delivery of program or services to the public. Some cases brought to the

PSIO during the past year involved alleged conduct that was obviously within that category. All involved long and complicated investigations, whether or not wrongdoing was found. These cases most clearly fall within the mandate of the PSIO.

Yet, relatively few such disclosures were made to the PSIO. As was noted earlier, it is impossible to know how much serious wrongdoing actually takes place in the Public Service. We do know that serious instances have been uncovered by the police and the Auditor General. Also, serious instances of wrongdoing have been alleged by Parliamentary Committees. And many accounts of serious governmental wrongdoing have been widely reported and discussed in the media and other public forums. The question is: Why did the employees who presumably knew about these activities not come to the PSIO?

While some may believe that such disclosures are being made via internal departmental channels, this does not always appear to be the case. In fact, departmental Senior Officers designated to review disclosures of wrongdoing say they seldom receive reports of serious wrongdoing.

2.4 Protect whistleblowers from reprisal – perceptions, motivations and risk-benefit calculations

Effective protection from reprisal for those who make disclosures or allegations of wrongdoing is an essential responsibility of any mechanism established to deal with such disclosures or allegations. Real and perceived risks are involved in whistleblowing. It is the responsibility of government to reduce such risks to the extent possible by clearly prohibiting reprisal and by putting in place effective protections against it. Motivations and risk-benefit calculations differ for the two categories of reportable cases – employment-related or public interest.

The *Disclosure Policy* clearly prohibits job reprisal related to good faith disclosures of wrongdoing. This Office takes this responsibility very seriously. Those who make inquiries or disclosures are told that protection against job reprisal applies to them and to witnesses. Furthermore, they are told that allegations of job reprisal will be investigated with the same thoroughness and rigor as the allegation of wrongdoing, that there is no time limit for this protection, and that it applies whether or not the wrongdoing is eventually found to be substantiated after review and investigation.

As indicated in Part I of this Report, this Office has had only one such case. Still, we have devoted considerable time and effort developing knowledge about the varieties and subtleties of job reprisal, the skills needed to detect it and the kind of institutions best able to deal with it.

As suggested earlier, it is legitimate and important to wonder why so many of the reports made to the PSIO in the past year were about activities in the first category – employment related, single victim in nature and not necessarily wrongdoing – and so few about activities in the second category – wrongdoing that typically victimizes someone other than the reporter, and ultimately, the public.

In my view, much of it has to do with balancing the likelihood of job reprisal with the hope of personal benefit. For example, if I believe I am the victim of an employment-related wrong, I may be willing to risk reprisal in the reasonable hope of personal benefit if the problem is addressed and fixed. But if I am not the victim of the actual wrongdoing, I am unlikely to benefit if the wrongdoing is fixed. Therefore, I may be less likely to risk job reprisal by reporting the wrongdoing. Also, many do not want to risk being labeled a squealer, a rat or a disloyal employee by superiors or colleagues.

Clearly, it requires greater courage and commitment to the public interest on the part of public servants to report serious wrongdoing, especially in light of the fact that they may risk real or perceived reprisal without chance of personal benefit. Surely, the institution concerned has a duty to provide incentives and recognition for the public service being rendered, including effective protection against job reprisal.

Especially for disclosures of wrongdoing that victimizes others and the public interest, the fear of reprisal needs to be reduced by enacting effective statutory protection.

It can be argued that adequate incentives and public recognition for whistle-blowers do not currently exist (see below in 3.5). Similarly, the widespread and not entirely unreasonable perception persists that policy-based protections against job reprisal are unlikely to be effective.

Clearly, skepticism about the ability of this Office to provide effective protection is directly related to doubts about the effectiveness of policy versus legislation, as well as uncertainty about the independence and powers of the PSIO. As such, the fears of reprisal – and doubts that a policy-based agency can withstand those determined to practise reprisal – may constitute yet another reason to recommend a legislatively supported agency.

There is ample precedent in the federal domain for statutory prohibitions of reprisal. Five Acts now specifically prohibit reprisal for the disclosure of wrongdoing: *Canadian Environmental Protection Act, Competition Act, Canada Labour Code, Canada Shipping Act* and the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*. Though not yet in force, the *Pest Control Products Act* also includes such prohibitions. The same is true for Bill C-46, proposing an amendment to the *Criminal Code*. (See above in Section 2.2 of this Report).

2.5 Extend protection from reprisal regardless of where the disclosure of wrongdoing is made

A government determined to identify and deal with wrongdoing in the Public Service wherever it is found, should normally provide a wide umbrella of protection against job reprisal. The narrower and more conditional the protection, the greater the risk of discouraging disclosures of wrongdoing. Therefore, restricting protection may not be justified.

Under the *Disclosure Policy*, a public servant alleging that he or she is the victim of reprisal must also have made to the PSIO the original disclosure of wrongdoing that prompted the alleged reprisal. In other words, if a public servant brings an allegation of wrongdoing to a departmental manager or Senior Officer, he or she cannot later bring a related allegation of reprisal to this Office. Equally, witnesses in an investigation of wrongdoing raised by someone else are presumably unable to complain if they experience job reprisal as a result.

Linking the original disclosure of wrongdoing to a subsequent complaint of reprisal is apparently designed to ensure that any investigation into the reprisal is limited to those instances when the original disclosure was judged to be in good faith. Separate the two and it becomes impossible to make the judgement about the good faith of the original disclosure apply to the complaint of job reprisal.

On the other hand, the initial "good faith" requirement is of limited practical application. First of all, it should always be assumed that every disclosure is being made in good faith. Not only are there no accurate tests to determine "good faith," it is already an ethical requirement in the disclosure of wrongdoing (with supporting disciplinary measures for "bad faith" disclosures). Second, in our experience, lack of

good faith has never been an issue. Rather than being in bad faith, frivolous or vexatious, there were instances when disclosures contained misinformation, partial information or misconceptions on the part of the complainant.

Consideration should be given to always presuming good faith as well as to providing wide protection against reprisal regardless of where the original disclosure was made. That way, complainants who make their original disclosure to a manager or a Senior Officer where the matter was investigated, could subsequently bring an allegation of reprisal to this Office. It would also allow a witness – who had no say as to where the original disclosure was filed and may have had little or no confidence in the original investigation – to report a reprisal to this Office. In the end, the allegation of reprisal would be investigated independently of the original disclosure.

What about public servants who make external disclosures of wrongdoing, to the media for instance? Should they be protected from reprisal? The *Disclosure Policy*, as well as the courts, acknowledge that there are exceptional circumstances in which an employee may be justified in making such a disclosure. The justification stated by the courts is that of public interest. The Policy refers to two such circumstances: when there is an immediate risk to the life, health or safety of the public, or when an employee has exhausted all internal procedures.

Allow the PSIO or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or made externally outside government channels, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.

However, the *Disclosure Policy* does not directly address the issue of whether the discloser is protected from reprisal in such cases. In effect, the Policy prohibits this Office from extending protection to anyone who does not bring the original disclosure to the PSIO. That is arguably an unjustified restriction, one likely to discourage the disclosure and correction of reprisal. Since disclosing externally – as a last resort or in exceptional circumstances – is legitimate in the public interest, then those doing so should be entitled to protection from reprisal.

Another challenge involves an important gap in the reprisal protection system. What if public servants are called as witnesses before a Parliamentary Committee and asked to testify about suspected wrongdoing in their departments? Or what if they make allegations of wrongdoing to some other agency or recourse mechanism such as the Auditor General?

At present, this Office could not protect them from reprisal because we can offer protection only to those who bring their allegations to this Office. To my knowledge, Parliamentary Committees or other agencies do not have a mandate to offer protection from reprisal.

Conceivably, the PSIO or a legislated successor agency could presently provide protection if we collaborated in some way with the committee or agency in the inquiry into the original disclosure. But that may be both impractical and an unnecessary duplication.

At this point, I am simply flagging this problem and inviting reflection. I am not yet in a position to propose a remedy. However, at least two options come to mind. One is to give bodies that undertake inquiries involving witnesses the power and resources to offer those witnesses protection from reprisal. A second option would mandate the PSIO or subsequent agency to protect from reprisal any witness who makes a disclosure of wrongdoing to another committee or agency. The PSIO would not be required to be involved in any way with the original inquiry. Such a reference would implicate this institution only to the extent that in the event of a subsequent allegation of reprisal it

would do the inquiry and make a finding, and if reprisal is found, an enforceable recommendation.

2.6 Focus on wrongdoing itself, not the source of the reports, and be proactive as well as reactive

Since the primary intent of any federal government disclosure of wrongdoing policy or law is to identify and address wrongdoing in the Public Service, consideration should be given to enabling the mechanism established to do just that, no matter what the source of those disclosures. For the same reason, circumstances can justify proactive investigations of wrongdoing.

A sharper focus on the public interest, as opposed to the largely human resource and employment-related context of the *Disclosure Policy*, suggests expanding the scope of those who can access the PSIO. As well as public servants, the PSIO or subsequent agency could accept and investigate reports of wrongdoing from Public Service unions, private citizens, public advocacy groups and others.

We must remember that the intent of any such policy or law is to uncover and deal effectively with wrongdoing in the Public Service. That intent is stated clearly in the *Disclosure Policy*. However, only Public Service employees are now entitled to bring reports of wrongdoing to the PSIO. That restriction, it appears, arises from an intent to maintain a disclosure system that is entirely internal to the Public Service. Not only is such a disclosure system internal in the channels and mechanisms used to investigate reports of wrongdoing, but only Public Service employees are entitled to make such reports.

Private citizens, advocacy groups and Public Service unions should be entitled to disclose public sector wrongdoing and receive protection from reprisal.

In the interest of finding and correcting instances of Public Service wrongdoing known only to an individual or group outside the Public Service, consideration should be given to removing the restriction whereby only public servants may disclose wrongdoing to the PSIO.

Since the PSIO was created, there have been several attempts by citizens outside the Public Service to make allegations of Public Service wrongdoing. These allegations may well have led to investigations and findings of serious wrongs. This Office, however, was unable to accept and investigate those reports because of the restriction to public servants as the only acceptable source of disclosures under the *Disclosure Policy*. While there was no clear and effective alternate channel or mechanism to look into these cases, we did attempt to refer each case to an appropriate department or agency.

It is conceivable that individuals outside the Public Service may possess significant and credible information about wrongful activity in the Public Service because of their own dealings with government. In some cases, they may be more willing to come forward than a public servant because they may not have reason to fear reprisal for their disclosure.

Members of advocacy groups and Public Service unions may also possess information about wrongful Public Service activities, whether they're public servants or not. Although these individuals may not be willing to come forward, the organization may choose to report allegations on their behalf.

It is conceivable in some cases that such private citizens or groups could fear being exposed to risks of reprisal for making such allegations. For example, a private citizen alleging Public Service wrongdoing involving contracting or taxation rules may fear reprisal from the relevant government department. He or she may worry about being

excluded from access to further contracts or being subjected to unjustified or otherwise unlikely audits. An advocacy group may fear that the government grant it applied for will be rejected if it alleges Public Service wrongdoing.

If accepting reports of Public Service wrongdoing from those sources is judged to be in the public interest, then the agency receiving and investigating them will have to provide protection from such potential reprisals. As in all cases of wrongdoing, reprisal would be prohibited and reports of it would be rigorously investigated.

There is yet another variation on this theme of the source of reports of wrongdoing. The *Disclosure Policy* assumes that Public Service wrongdoing will be investigated by the PSIO only if and when we receive a specific report. In other words, the PSIO (like internal departmental channels) is expected to be reactive, not proactive. While the *Disclosure Policy* does not expressly prohibit proactive investigations, it does assume that the normal "trigger" of such investigations will be an actual disclosure. On the other hand, it is not necessarily inconsistent with the Policy to maintain, as I do, that there are circumstances that justify and even mandate proactivity.

One such circumstance is an accumulation of similar allegations from public servants in one department or program, an accumulation that eventually indicates the strong likelihood of a different, systemic, department-wide form of wrongdoing. One such example is gross mismanagement by inattention. This Office is close to coming to that conclusion about one particular department and plans to arrange for a proactive review and investigation. Not doing so would risk leaving in place a potentially serious and expanding wrong, one that affects a large number of employees.

Consideration should be given to having the *Disclosure Policy* or any successive legislation explicitly acknowledge that proactive investigations in similar circumstances can be legitimate and worthwhile.

2.7 Ensure findings of wrongdoing will lead to appropriate, predictable and timely action

Findings of wrongdoing should lead to timely corrective and disciplinary action. Such an expectation must be justified and widely held by public servants if such an agency is to be effective. Normally, this would require the ability to make orders rather than recommendations, or the capacity to have those recommendations enforced. In the absence of a clear duty for relevant authorities to take appropriate action, the expectation of appropriate and timely action would not be justified or widely held.

Another major obstacle to more disclosures of public interest wrongdoing is the perception that even if reported, nothing is likely to come of it. Many public servants we have spoken to believe little if anything will change and wrongdoers are unlikely to be adequately disciplined and the conduct of wrongdoers will continue unaffected.

Given this Office's experience, it is difficult to measure how effective we can be, particularly in light of the limited tools we have if an investigation leads to a finding of wrongdoing. Essentially, those tools are recommendation, negotiation and persuasion. Our experience, however limited, is not encouraging. Although it is not clear how this Office would succeed with our present framework and tools, it has become clear to me that because we cannot make enforceable recommendations or orders, we cannot, will not – and probably should not – inspire the confidence we require.

There is some discordance between the kinds of serious wrongdoing this Office is meant to investigate and the relatively weak measures we have to secure action if wrongdoing is found. The wrongdoing that this Office is mandated to investigate – the violation of any law or regulation, the misuse of public funds or assets, gross mismanagement, and substantial dangers to human health, safety or the environment – are arguably too serious to lead only to recommendations for action, more or less voluntary compliance, unpredictable remedies and negotiated sanctions.

Serious wrongdoing cannot be effectively and credibly addressed by weak measures, inconsistency, voluntary action and tolerance for even the appearance of conflict of interest.

Illustrating the point further is the fact the *Disclosure Policy* does not provide even general guidelines or types of sanctions that can be applied to wrongdoers, at least those found to have committed one of the four types of serious wrongs specified in the Policy. It does state that managers and employees who practise retaliation, or disclose in a manner that does not conform with the Policy, are subject to administrative and disciplinary measures – up to and including termination of employment. But even those measures are not to be applied before consulting with departmental Human Resources Services and Legal Services. Surprisingly, however, nothing is explicitly said about measures applicable to the wrongdoers themselves.

A system or agency mandated to identify and remedy wrongdoing, as well as discipline the wrongdoer, is likely to gain needed respect only if the processes and outcomes are consistent, fair, predictable and insulated from real or apparent conflicts of interest. This is true whether the discipline is to be applied by the agency itself or, as regards the PSIO, by the Deputy Heads. Normally, a fair and predictable outcome requires that sanctions for particular activities be established, known in advance, applicable within general parameters, and evenly applied.

Of course, the governmental discipline policy already provides general guidance for a mechanism to deal with the misconduct of employees. A mechanism that effectively depends upon managers and Deputy Ministers to accept findings of misconduct, then take whatever action they deem appropriate, admirably highlights the responsibility and accountability of managers and Deputy Ministers. It also respects the fact that circumstances vary and that there is need for adaptability. But with little by way of disciplinary and remedial guidelines to facilitate consistency and appropriateness of sanctions in the context of the serious wrongdoing envisaged by the *Disclosure Policy*, the potential for inconsistency and inadequate measures is greatly increased.

Too much informality and too little guidance in a system designed to address wrongdoing also increases the potential for conflict of interest, or at least the appearance of such conflict. However unlikely, allowing departments wide variations in discipline when responding to similar wrongdoing could hide instances where a manager or Deputy Head applies a lenient sanction because he or she is implicated in the wrongdoing. For example, a manager may have had an opportunity to address the wrongdoing sooner but did not. Or a senior official may have wanted to make the department look better than it is.

The potential for real or apparent conflict of interest affects this Office, as well. The *Disclosure Policy* that created the PSIO was formulated and is controlled by the Treasury Board, the employer. Certainly, the intention was admirable – by providing for the internal disclosure and correction of wrongdoing, the *Disclosure Policy* reflects a commitment to contribute to an honest and open and accountable Public Service. Nonetheless, the suspicion will persist that like other internal policing systems, this one too will be subject to discretion, leniency and inconsistency. This Office, many

feel, is too subject to the tendency of a large institution to downplay its deficiencies, keep them in-house, and resist rigorous and formal procedures – inadvertently or not.

As the employer, Treasury Board may well be the appropriate context for those parts of the Policy that focus on the internal reporting mechanisms of Senior Officers and managers. Nevertheless, because the focus is on serious wrongdoing, these activities should be subject to more rigorous procedures and outcomes than are normally addressed in the human resource or employment context.

I believe that the factors cited above provide yet another reason to consider situating and structuring this Office, or another version of it, very differently. Only a legislated agency, outside or at arms-length from the Public Service or the government, can best possess the authority and tools needed to achieve appropriate remedial and disciplinary action in the event of wrongdoing. It would seem that only such an agency could best ensure enforceable recommendations, whether enforced by the agency itself or by another related agency at a legally designated stage in the process. Only such a legislated and independent agency could best be insulated from real or apparent conflicts of interest, and thereby most likely to earn the confidence of those reluctant to disclose wrongdoing.

Part III

APPLYING FAIRNESS TESTS TO THE PSIO

3.1 Clarify the meaning and scope of targeted wrongdoing

In the interest of fairness, the meaning and scope of the kinds of wrongdoing targeted by such an agency should be as precise and predictable as possible. This would avoid the excessive vagueness and ambiguity that could leave public servants uncertain as to the line between acceptable conduct and wrongdoing, and the difference between situations allowing individual ethical judgment and those that require strict adherence to rules.

Values and rules need not be mutually exclusive – good rules articulate values and provide needed guidance for morally and legally complex activities.

Obviously, the tasks involved in this regard cannot be the sole responsibility of the PSIO or any such agency. As much clarity as possible must be provided in the supporting policy or legislation.

To provide even further clarification, related guidelines, policies and principles must be formulated and distributed. Treasury Board and other Public Service organizations have made important contributions in that regard, including the *Disclosure Policy*, as well as the current focus on accountability, managerial skills and leadership, and the recently released *Values and Ethics Code for the Public Service* (effective September 1 of this year). By developing case studies and training sessions, the Treasury Board's Office of Values and Ethics, as well as Senior Officers and others in various departments, have further clarified the meaning and scope of wrongdoing.

When speaking about this Office, I am frequently asked how I balance, or would balance, values and rules in determining wrongdoing in specific cases. A recurring and related question addresses the role that values and rules play in guiding moral and legal choices.

Though necessary, general values, ethical principles and maxims are not a complete moral guide or indicator of wrongdoing. For the most part, they are not contentious, are widely known and are accepted by reasonably informed and moral persons. Values that apply in the Public Service do not differ markedly from those in professional life. For public servants, the key difference is that their ultimate duty is to serve the public rather than corporate shareholders. The challenge is how to apply general values and principles in specific dilemmas when they conflict, or when the activity in question is morally or legally complex.

Those dilemmas and complexities illustrate the need to balance values and rules. The trend in the Public Service today is to replace rules with values. However, there is the danger of going too far in that direction, just as the opposite and earlier trend may have been too rule-based. The result could leave public servants without sufficient

guidance, thereby shortchanging them. Values and rules need not be mutually exclusive. Good rules articulate and apply discernible values in complicated situations and evolve as values evolve.

In an ideal world, everyone would be a model of ethical reasoning and integrity. In reality, any institution, including the Public Service, has some people who need to be guided more by rules than values or ethical reasoning alone. This will inevitably include managers and executives as well as those at other levels; to think otherwise would be naïve and utopian.

The other side of "speak truth to power", is, "power should listen to truth and act accordingly".

A conflict of two legitimate values or duties can create a difficult dilemma. For example, there are instances when a public servant may be faced with a choice between one's duty to serve the public interest and one's duty of loyalty to his or her government employer. Ideally and normally they are consistent, even one and the same duty, although not always. While the issue is complicated, and the choice not always obvious or easy, court rulings have defined specific circumstances when the public interest choice prevails.

One example of a morally and legally complicated issue that requires detailed rules is that of conflict of interest. It was rightly judged that to be helpful as a guide to conduct, the general values and principles involved, those of honesty and integrity, had to be expressed in specific rules applied to a variety of situations.

Too often, values, principles and maxims are launched as if they are self-explanatory and easily practised. In reality, they are neither. They need accompanying elaboration about their application and implications. Sometimes their formulation suggests they apply only to low and mid-level employees, with no related and consequent duties for those at more senior levels. An example is the laudable but somewhat facile maxim, "speak truth to power." The problem is, "power" is not always prepared to hear the truth, even less prepared to act upon it, and unhappy with the one who spoke it. In such cases, speaking the truth can be a career limiting activity. There is a corresponding duty on the part of managers, executives and Deputy Ministers to listen to the truth, act upon it when indicated, and commend those who speak it – not subject them to reprisal.

I raise these issues to illustrate the commitment on the part of this Office to clarify what wrongdoing means. In part, we've done that by exploring and proposing what "rightdoing" means. That, in turn, includes the related issue of what kind of guidance is required.

With my colleagues and others, I have taken a particular interest in exploring and shedding light on the meaning and application of "gross mismanagement," arguably the most ambiguous form of wrongdoing specified in the *Disclosure Policy*. Though in need of clarifying applications and examples, the other kinds of wrongdoing (violation of any law or regulation, misuse of public funds or assets, substantial and specific dangers to human health or safety or that of the environment) are relatively transparent.

To date, only 17 allegations of wrongdoing brought to this office have been primarily identified and recorded as mismanagement (although it occasionally emerges as a sub-theme in the background of other forms of wrongdoing). I am, however, frequently asked how this Office defines gross mismanagement and what criteria we apply when investigating an allegation of mismanagement.

My response that follows is a product of reflection during the past year as well as my experience in other contexts. It is not based on actual allegations to the PSIO.

"Gross mismanagement" was rightly included in the *Disclosure Policy* as a serious wrongdoing. Few, if any, would claim that it is not a serious and destructive form of wrongdoing. At the same time, there should be some latitude allowed for different management "styles and contexts," and the fact that there are degrees of mismanagement. But when does mismanagement become "gross" and therefore a form of serious wrongdoing? It may be easier to recognize than define, but at least three kinds of gross mismanagement merit attention. In all three, a fundamental test of whether it is gross is the nature and extent of the harm done.

- One type of gross mismanagement is by action or conduct, rather than by omission. For example, the manager, executive or head of a department may be a rule breaker. If that manager also threatens staff, to the extent that his or her rule breaking continues unchecked and unreported, initiative is lost, the working environment is poisoned and the public is not being properly served as a result, then both the members of that unit and the public are victimized. Few would or should claim that this does not constitute gross mismanagement. Almost everyone would see it as a total distortion of expected good leadership: leading by example, respecting the rights and needs of staff members, earning their confidence, encouraging enthusiasm in the workplace, and ensuring service delivery and accountability for positive results.

Gross mismanagement can take many forms – some by commission, others by omission – but in all cases the public service and the public are seriously harmed.

- A second form of gross mismanagement, less frequently recognized, is mismanagement by omission. In such cases, a manager, executive or department head simply abrogates his or her responsibility to lead, supervise and hold staff members accountable. As a result, rules are broken, teamwork breaks down, dissension is rampant, and important work with public interest implications is left undone or badly done. Nor are any of these ongoing destructive realities addressed.

  Systemic problems and institutional policies can contribute to mismanagement by omission. For example, while the practice of posting managers in departments or on projects for brief periods may benefit the careers of the managers – by exposing them to a variety of work contexts – it can harm the departments and projects involved. It takes time, up to three years in larger departments, to become familiar enough with mandate and staff to be an effective leader, earn the confidence of staff members, and identify and address instances of mismanagement.

- Yet another form of gross mismanagement occurs when the middle manager chooses to remain silent, although fully aware of serious rule breaking and mismanagement at higher levels and the harmful effects of that mismanagement on those under his or her direction and the public served. While that silence may be due to fear of reprisal or simply passivity, it can make the middle manager an accomplice in the wrongdoing. It also violates a managerial responsibility to protect and represent those under his or her direction and may violate a professional code as well. In any institution, managers may be inclined and trained to define their duties more or less exclusively towards their superiors. This can create drastic results for staff members exposed to the wrath of the errant department head as well as for the public being served by the misdirected department. In such cases, it can be argued that the silent manager does not have the option to remain silent, that he or she should disclose the wrongdoing, either internally or externally.

Assuming effective mechanisms are in place to investigate and correct such conduct, and provide protection against reprisal, then a manager's silence may constitute gross mismanagement.

3.2 Meet high investigational standards, including respect for the principles of natural justice

Investigations of allegations of wrongdoing by any such agency should be comprehensive, objective, confidential and fair to all parties involved, including the alleged wrongdoer. Given the focus on wrongdoing, and the potentially serious implications for all parties following an investigation, flexibility in procedures should take second place to formality and fairness. This standard includes a duty to assign responsibility for wrongdoing fairly if shared by a number of individuals or groups, including those at different levels of government.

Meeting this test obviously requires a staff with appropriate investigational skills. I have been extremely fortunate in that regard. The three staff members who review and investigate allegations of wrongdoing, and the Executive Director who assigns and supervises the case investigations and analyses, came to the PSIO with proven investigational, managerial and interpersonal abilities in a variety of relevant areas. Furthermore, during the year under review, staff members participated in a number of courses and workshops to further develop their skills.

A major strength of the PSIO is the fact that it is an extra-departmental unit established with the mandate, resources and budget to do primarily one thing – investigate allegations of wrongdoing, recommend action to correct the wrong and, if necessary, to discipline the wrongdoer. That single, undivided focus and extra-departmental nature can contribute significantly to making such an institution effective and shielding it from influence to a greater extent than if such investigations and correctives were left exclusively to departments. In my view, a weakness of some mechanisms in other jurisdictions, and in some proposals for whistleblower legislation, is the fact that they do not provide for an extra departmental unit that does its own investigations and reports. Internal departmental investigations will always be subject to suspicions, justified or not in individual cases, of conflict of interest. The employer or department is, after all, investigating itself.

A second requirement is the development and use of appropriate investigational procedures. Developing such a process was a first priority for this Office. We wanted to be in a position to ensure the reliability and accuracy of our findings and supporting evidence. We also wanted to ensure that the rights of the various parties, including the alleged wrongdoer, were respected during all stages of an investigation. To achieve this goal, our procedures have gradually become more formalized and less flexible. For instance, we now normally tape interviews and (with due care) share allegations and evidence with alleged wrongdoers to enable informed responses and explanations. All "disclosures" or "reports" of wrongdoing received by this Office are treated as allegations of wrongdoing, not as established wrongdoing.

In defending the status quo, some have claimed that not being the product of legislation allows the PSIO to be more flexible in the way it handles and investigates disclosures of wrongdoing. For example, goes the argument, the PSIO is not as strictly bound by the rules of evidence. Also, conducting essentially administrative inquiries can make procedures less adversarial in nature and result. The "flexibility" argument is not without merit, and was clearly a consideration when establishing the PSIO.

On the other hand, less flexibility and more formality in procedures as a result of legislation could be beneficial. The disclosures in question are about "wrongdoing," including violations of laws and regulations. The findings and recommendations of this Office can have serious legal and other implications for wrongdoers and for those reporting wrongdoing. That being the case, values such as certainty, reliability, procedural fairness, respect for rules of evidence and principles of natural justice seem so central that, in exchange, less flexibility is justified and perhaps even mandatory. Determining the presence or absence of wrongdoing is normally thought to require predictable and fair rules and procedures.

While that does not exclude flexibility, it reserves it for stages other than the investigation and findings. For example, there is often a role for negotiation. However, wrongdoing itself cannot be negotiated away. It either took place or it did not. As in any legal process, including criminal investigations, negotiation can be legitimate and relevant in determining appropriate sanctions and remedies.

When more than one person or more than one level within the government is involved in a wrongful activity, the investigational procedure should accurately

Ordering wrongdoing is a wrong, but "I was told to do it" cannot excuse the public servant who obeyed the order or request. Both wrongs need to be addressed.

assign and distribute responsibility. It would be unfair, for example, to find one or more public servants exclusively responsible for breaking rules if credible testimony reveals that the wrongdoing resulted from an order or request from a Minister's office.

Having said that, even if such an order or request was made and could be substantiated, that would not in itself excuse a public servant who broke rules. Since Nuremburg, claims that "I was told to do it" do not allow a person to escape responsibility for breaking laws or rules he or she knew about or should have known about. We are rightly expected to refuse such requests and report them to our superiors or Deputy Minister. They, in turn, are rightly expected to deal with the alleged wrongdoing and not allow or practise any form of reprisal. If the public servant nevertheless breaks the rules in this situation, while it would not excuse the conduct, it could reduce his or her responsibility.

This Office is not mandated or authorized to follow credible trails of responsibility that lead beyond the Public Service. However, in fairness to public servants who may be caught up in wrongdoing originating elsewhere, such leads should be followed up by those authorized to do so.

Although such an eventuality has not yet been presented to this Office, we would probably be inclined to do two things if it did. First, any credible information would be passed on to an appropriate body – such as the Ethics Commissioner, police, Auditor General or Parliamentary Committee – for investigation. Second, I would flag in the report about the public servant's responsibility, any such credible testimony about orders from higher authority as an explanation for why a finding of responsibility in the public servant's case cannot be made until any potential involvement of the Minister's office is investigated, or why that responsibility is reduced as a result.

A real alternative to internal departmental disclosures needs to provide free, direct and uncomplicated access without passing tests or meeting prior conditions.

A last issue to include under the rubric of fairness is the widespread perception among public servants that there is a double moral and legal standard in government – a strict standard for public servants, a far more lenient one for politicians and Ministers. This perception may well be exaggerated but it is understandable, given the serious mismanagement and wrongdoing identified by the Auditor General, or alleged and reported by Parliamentary committees and the media over the past year and before.

For any investigative process in the Public Service to be seen as rigorous but fair, the same standards and investigative rigor must apply and be visible beyond the Public Service. The failure to correct double standards promotes cynicism about Public Service investigative bodies such as the PSIO. They can too easily be seen as vehicles of repression by a government determined to eradicate and punish Public Service wrongdoing but ready to explain away wrongdoing at higher levels as the acceptable and inevitable byproduct of doing politics. Hopefully, recent and forthcoming initiatives such as those in the "Ethics Package" will help to establish a single standard.

3.3 Enable direct access to the agency without first exhausting departmental mechanisms

Access to such a neutral and extra-departmental agency by those wishing to make credible and good faith allegations of wrongdoing should be as direct and uncomplicated as possible. To ensure that the agency is, and is widely perceived to be, an extra-departmental alternative to internal departmental avenues, there should be no threshold requirement to first direct reports of wrongdoing to the department and to exhaust departmental measures.

Placing obstacles in the path to an extra-departmental agency in the form of threshold requirements, restrictions, or an expressed preference for other routes, would inevitably discourage recourse to that agency. It would compromise its role as an alternative to internal departmental channels for reporting wrongdoing. The *Disclosure Policy* is at best ambiguous in this regard.

In the preamble, after referring to internal mechanisms for disclosing wrongdoing such as Senior Officers designated for that role, it refers to this Office as follows:

> "The policy also establishes a government-wide review mechanism outside the departmental processes where employees, who, *having unsuccessfully exhausted departmental mechanisms*, may turn to disclose information concerning wrongdoing (emphasis added)."

In the body of the Policy, the preference for internal reporting mechanisms is less evident, and the requirement to first exhaust departmental mechanisms is less restrictive. As a result, the two texts are arguably inconsistent. Under the heading of *Responsibilities of the Public Service Integrity Officer*, the Policy states:

"The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed."

Because the "first exhaust departmental mechanisms" restriction expressed in the first paragraph is in the preamble, and because it appears to conflict with the body of the Policy, I do not consider it to be of any real effect. Some departments, however, have a different interpretation, preferring to emphasize the need to exhaust departmental mechanisms. That also appears to be the case with the Treasury Board's Office of Values and Ethics when it advises Senior Officers and others.

As for the two circumstances that allow access to the PSIO (as indicated in the second paragraph above), only the first permits direct access and only when employees, "believe that their issue cannot be disclosed within their own department." At face value, that appears to be very restrictive.

However, consistent with the *Disclosure Policy*'s stated intent to establish this Office as an alternative mechanism, and consistent with the desire to allow public servants to come to this Office without applying a litmus test to their reasons for doing so, I take that condition to mean that anyone may bring a disclosure directly to this Office and for their own reasons.

Recourse to the extra-departmental PSIO should not be represented as a failure of the internal departmental mechanisms, but as a personal choice for a variety of legitimate reasons.

Presumably, there are a wide variety of possible reasons to choose to come to the PSIO, many of which we have already heard from those who come to this Office:

- A desire for more confidentiality and anonymity
- Lack of confidence in a particular Senior Officer
- The alleged wrongdoer is thought to be allied with, or a close colleague of, the manager or Senior Officer
- The relatively small size of an organization may make it difficult to raise internally a particularly serious or sensitive allegation
- The extra-departmental aspect of the PSIO is more likely to avoid conflicts of interest
- The investigative resources of the PSIO are more likely to provide a comprehensive investigation.

I should add, however, that even though we do not inform or involve Senior Officers in our cases, or refer cases to them unless expressly requested or allowed by the complainant, we have excellent relations with many Senior Officers. They have been helpful and collaborative. In a number of cases, we have suggested to complainants that their particular problem may be better resolved internally by a Senior Officer.

It is worth noting that the *Disclosure Policy*'s requirement to exhaust internal mechanisms, and the preference for those internal routes, is similar to disclosure mechanisms in the UK, Australia and New Zealand. In fact, in some respects the conditions in those mechanisms are considerably more stringent than in our *Disclosure Policy*. In the UK, for example, individuals must not only exhaust internal procedures, they must also

provide documentation that they did so, before they can move on to the next stage. On the other hand, the US federal government mechanism for disclosures requires no prior internal reporting.

If disclosures of wrongdoing could be received from any source then all federal public sector institutions would have access to the PSIO or successor agency.

At the very least, the confusion and restrictions engendered by the *Disclosure Policy* point to a need to clarify and remove the ambiguities, both in the Policy itself and in any future legislation. First, direct access to the PSIO – without prior reference to internal departmental mechanisms – should be clearly allowed and for whatever reasons individual public servants choose. Second, no preference should be expressed in the *Disclosure Policy* or any eventual legislation for using internal departmental mechanisms rather than going to the PSIO, or vice versa. They should be seen as alternate, not competing, avenues. Otherwise, the choice of routes available to public servants is unjustifiably restricted.

Unless both of these obstacles are clearly removed, there will be a bias against using the extra-departmental route provided by the PSIO and its role as an alternative will be compromised. It is not our intention to denigrate those internal departmental routes. Rather, we suggest that they be promoted for the important opportunities they provide, not by claiming their superiority. This only discourages access to the PSIO.

Internal departmental mechanisms, because they are internal to departments, have a very different set of characteristics, including accountabilities, reporting channels, means of access, and degree of transparency or lack thereof. Having both the PSIO and Senior Officers/Managers as mechanisms guided by the same Treasury Board policy with a human resource and management orientation, and therefore an inevitable bias towards internal regulation, may invite a certain reluctance and restriction in providing for access to the extra-departmental avenue.

As long as both routes co-exist in the same policy, recourse to the extra-departmental channel may be represented by some as a failure of the means of internal departmental resolution, rather than an opportunity to freely avail oneself of an equally justifiable alternative channel with its own strengths and characteristics. A divorce of the two approaches, and the reformulation of the extra-departmental option in legislation, may well remove the competitive element.

3.4 Provide access to the agency by all federal public servants regardless of where they work

To deny a significant number of public servants access to such an extra-departmental and neutral agency for the disclosure of wrongdoing – and to do so only because of the particular nature of their government institution – would be unfair. It would deny them an avenue and advantages that are available to other public servants. The only criterion that should matter is that they work in federal public sector institutions, not that they must fall within the strict definition of employees within the ambit of the Treasury Board.

Treasury Board's *Disclosure Policy*, and hence access to the PSIO, applies only to those departments and agencies, and the persons employed therein, listed in Schedule I, Part I of the *Public Service Staff Relations Act*. This is considered the "core" Public Service, the universe that Treasury Board generally manages pursuant to the *Financial Administration Act* and where it is the corporate employer as per the *Public Service Staff Relations Act*.

Despite the legal, jurisdictional and structural arguments for such a situation, the fact remains that only about 168,000 employees – fewer than half those who have an

employment relationship with the federal government – are under the purview of the *Disclosure Policy* and therefore able to access the PSIO.

That restriction is arguably unfair and questionable. Of course, those other institutions have been encouraged to develop their own internal channels to deal with allegations of wrongdoing. But they cannot access an extra-organizational mechanism like the PSIO. As the Public Service Integrity Officer, I would be prepared, on grounds of fairness and equal access, to include those institutions within the scope of my mandate. This assumes, of course, that needed additional resources and authority would be forthcoming.

The decision, however, is not one to be made by this Office. Presumably, such a decision will be made by the Cabinet, and Parliament if legislation is contemplated, following further reflection and consultation with the Treasury Board and the heads of those other institutions. This is the answer I have had to give to the small but significant number of persons employed by these other federal institutions who contacted my Office to bring allegations of wrongdoing.

Of course, if my recommendation in Section 2.6 of this report is accepted, namely that the PSIO or any successor agency be authorized to receive and act on allegations of wrongdoing from any source, my argumentation here for increased coverage and access would be largely satisfied.

A reality to be addressed if disclosures of wrongdoing are to be publicly encouraged and rewarded, is the reluctance of any large institution with an internal disclosure system, to publicly acknowledge that wrongdoing took place.

3.5 Encourage and reward disclosures of wrongdoing

Consistent with the commitment of governments to the centrality of integrity and openness in the Public Service, disclosures of wrongdoing should not only be enabled but also encouraged and rewarded. Doing so may result in the identification and correction of more wrongdoing and reduce fears of job reprisal.

Given the service to the public provided by those who disclose wrongdoing, sometimes at considerable personal risk, it would be patently unfair not to publicly encourage and reward them.

The *Disclosure Policy*, through the mechanisms it establishes, does enable such disclosures. This is a laudable first step. However, the Policy and the government could do more to encourage and publicly recognize and reward those who come forward with allegations of wrongdoing. The impression created by enveloping the disclosure of wrongdoing with limitations, conditions and qualifications – some more justified than others – is hardly one of encouragement. The application to the PSIO and the *Disclosure Policy* of some of the above criteria led me to make a number of recommendations to make such disclosures less encumbered and remedy some deficiencies.

It would also help if senior levels of government made regular and public appeals to public servants, stressing that disclosure of wrongdoing demonstrates a valuable and even indispensable commitment to an open, honest and accountable Public Service.

To make that point, and to mitigate fears of job reprisal, it would be appropriate for senior levels of government, perhaps the Clerk of the Privy Council, to include those who report wrongdoing among those being publicly given merit awards for exemplary service to the public and the Public Service. Appropriate awards for such disclosures could include citations on one's employment file. This, too, would demonstrate that the reporting of wrongdoing is a meritorious act.

Since the PSIO or successor agency makes decisions with significant legal and other implications for the parties involved, acts in the public interest and spends public funds, it should be subject to court reviews and Parliamentary oversight.

A major obstacle to the realization of such a policy is the natural reluctance of the heads and managers of a large institution to publicly acknowledge that wrongdoing took place. Each level of authority has an instinctive vested interest in keeping wrongdoing quiet, often preferring to deal with it privately and in-house. This is especially true for institutions like the Public Service in which the government has established an entirely internal system for the disclosure and handling of wrongdoing.

Such public acknowledgements would be more forthcoming, and less likely to be kept internal and private, in the context of a disclosure system that is itself more public. This is perhaps another reason to seriously consider a transformation of the present internal disclosure system and the PSIO. A disclosure system that is publicly accountable would help open the window more widely on instances of wrongdoing. This in turn, would make it increasingly normal to recognize and award those with the courage and commitment to step forward as a service to the public.

3.6 Findings and recommendations should be subject to challenges, appeals and court reviews. An appropriate Parliamentary committee should review the operations and expenditures of such an agency.

For the credibility of such an agency and to protect the rights of the parties involved, analyses, conclusions, procedures and recommendations must be subject to normally available challenges up to and including reviews by relevant courts. It is equally essential that such an agency be publicly accountable for its operations and expenditures.

If PSIO findings and recommendations are not subject to challenges and reviews, rights normally available to parties involved in investigations may be unduly restricted. This could have serious legal implications. It would also seriously weaken PSIO claims of independence, compromise its credibility and constitute another justification to make it subject to such challenges and reviews.

The primary criterion in determining if an investigational body is subject to Federal Court review is if it makes decisions, recommendations or orders that have significant legal implications for the parties involved. By that standard, it would seem the PSIO is now subject to such reviews. A finding of this Office is now being challenged before the Federal Court and a decision as to the reviewability of the PSIO is expected shortly. For the reasons cited above, I hope the Court rules in the affirmative.

As for the accountability of the PSIO for its operations and expenditures, this Office or a successor agency has every reason to welcome being publicly accountable. Given that the PSIO's mandate is ultimately a public interest one, involving the integrity of the Public Service, it is appropriate that we be as public and transparent as possible regarding our management, operations and expenditures. Ideally, the PSIO or subsequent agency should be placed formally within the ambit of an appropriate Parliamentary Committee for reporting purposes. A Minister could be designated to answer questions in the House.

Since it is essential that the PSIO preserve its independence in the investigation and disposition of cases, no matter what structure and reporting or overseeing route is adopted, it should leave the PSIO or successor agency to function at arms-length in handling cases of wrongdoing.

Part IV

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- The Treasury Board's *Disclosure Policy*, and specifically the creation of the of the position Public Service Integrity Officer, was a worthwhile initiative. Provisions in the Disclosure Policy and the mandate of the PSIO have enabled this Office to take some important steps toward the eventual establishment of an effective and credible extra-departmental system for the disclosure and correction of wrongdoing in the Public Service.

- My experience as Public Service Integrity Officer has provided a rare and needed opportunity to test (rather than simply speculate about) the credibility and effectiveness of a disclosure of wrongdoing system and mechanism that is policy based, within the ambit of the Treasury Board, extra-departmental but still internal within the Public Service, and armed with the ability to make essentially unenforceable recommendations. My experience has made it clear there is an urgent need for a more robust institution.

- The past year and more has made it clear that in its present form and context, and with its current mandate and tools, this Office does not have sufficient support and confidence of the public sector employees for whom it was established. By and large, disclosures of wrongdoing reported to the PSIO are not about serious wrongdoing against the public interest – the kind this Office was established to address – but about human resource and employment disputes for which other recourse mechanisms are available.

- Despite considerable efforts to show that this Office is functionally independent in the investigation and disposition of cases, and despite a degree of success in the outcome of the cases it has taken on, skepticism persists. In my view, this skepticism is not unreasonable, and I would expect it to continue.

- Events during and subsequent to the year under review, as well as views expressed by influential leaders in many quarters, indicate that such skepticism is increasing, not abating. This indicates the need for significant reforms is becoming more urgent.

- Serious consideration should be given to making this Office or a successor agency legislatively-based instead of policy-based. Such legislation should not be added to existing or new statutes. Instead, it should focus exclusively on providing a legal framework to enable the disclosure of wrongdoing and to provide legal protection for disclosers.

- Such legislation should also remove this Office or a successor agency from the ambit of the Treasury Board, the employer of at least the "core" public servants. This Office or a successor agency would thereby also be removed from the human resource, employment and management context.

- Rather than simply make recommendations, this Office or a successor agency should be able to make orders or enforceable recommendations. Such recommendations would be enforced by the agency, or by another related agency, at a legally designated stage in the process.

- The head of this Office or successor agency should be appointed or approved by Parliament. The Office or agency should report to Parliament. Also, while its operations and expenditures should be overseen by a designated Parliamentary committee, the Office or successor agency should remain at arms-length regarding the investigation and disposition of cases.

- There should be a reporting channel to a Minister who would then be able to answer questions about the Office or agency in the House. However, when it comes to the investigation and disposition of cases, the Office or agency would function at arms-length from that Minister.

- The protection from reprisal umbrella should be widened by allowing this Office or successor agency to investigate allegations of reprisal even when the original disclosure of wrongdoing was made internally to a department, or when justified made externally outside the government, or made by witnesses to Parliamentary committees or other agencies.

- This Office or successor agency should be able to receive and investigate allegations of wrongdoing in the public sector regardless of the source of the allegation. It should be able to extend protection against reprisal accordingly. Such sources could include private citizens, advocacy groups or Public Service unions.

- All public sector employees who have an employment relationship with the federal government should have access to the revised office or agency. This includes Public Service employees in the strict sense, employees of crown corporations and other agencies, and people who work in government institutions classified as separate employers.

- Public servants should have direct access to this Office or successor agency without first being required to exhaust departmental mechanisms. Those who elect to make disclosures should be able to choose the mechanism they wish.

- The disclosure of wrongdoing in the public sector should be encouraged and rewarded from the highest levels. It should be publicly acknowledged to be a courageous act of service to the public sector and the public.

- Findings and directives by this Office or successor agency should be subject to all normal challenges, appeals and court reviews.

If the above recommendations are well received by the government and others, this Office will, over the coming year, propose more detailed models, structures and statutes for consideration. I intend to consult widely and would welcome the opportunity to work in collaboration with organizations, committees and individuals who share our interest in these matters.

Appendix A

RESPONSIBILITIES OF THE PUBLIC SERVICE INTEGRITY OFFICER*

The mandate of the Public Service Integrity Officer is to act as a neutral entity on matters of internal disclosure of wrongdoing. In particular, he or she assists employees who:

- believe that their issue cannot be disclosed within their own department; or
- raised their disclosure issue(s) in good faith through the departmental mechanisms but believe that the disclosure was not appropriately addressed.

As such, the responsibilities of the Public Service Integrity Officer are:

1. to provide advice to employees who are considering making a disclosure;
2. to receive, record and review the disclosures of wrongdoing received from departmental employees and/or the requests for review submitted from departmental employees;
3. to establish if there are sufficient grounds for further action and review;
4. to ensure procedures are in place to manage instances of wrongdoing that require immediate or urgent action;
5. to initiate investigation when required, to review the results of investigations and to prepare reports, and to make recommendations to Deputy Heads on how to address or correct the disclosure;
6. in special cases, or in cases when the departmental responses are not adequate or timely, to make a report of findings to the Clerk of the Privy Council in his or her role as head of the Public Service;
7. to establish adequate procedures to ensure that the protection of the information and the treatment of the files are in accordance with the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*;
8. to protect from reprisal employees who disclose information concerning wrongdoing in good faith;
9. to monitor the type and disposition of cases brought to the attention of the Public Service Integrity Officer; and
10. to prepare an Annual Report on his or her activities to the President of the Privy Council for tabling in Parliament.

As a minimum, the Annual Report should cover the number of general inquiries and advice; the number of disclosures received directly from departmental employees and their status (e.g. rejected, accepted, completed without investigation, still under consideration); the number of disclosures investigated, completed, still under consideration. The same data would be provided in relation to requests for review. The Report could include an analysis of the categories of disclosures and recommendations to improve the processes.

---

*An excerpt from the *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing*

Appendix B

2002-2003 Expenditures

Description	
Personnel	
Number of employees	7
Personnel Costs	('000s)
Salaries	$ 710
Employee Benefits	$ 142
Total	**$ 852**
Other Operating Expenditures	
Travel	$ 44
Postage	$ 2
Telephone	$ 6
Communications	$ 59
Printing	$ 12
Training	$ 12
Computer Services	$ 7
Temporary Help Services	$ 3
Other Professional / Specialised Services	$ 21
Rental	$ 5
Tenant Services	$ 48
Material / Supplies	$ 27
Other	$ 2
Levy for administrative services provided by Treasury Board Secretariat (TBS)	$ 54
Total	**$ 302**
Total 2002-2003 Expenditures	**$ 1,154**

Total 2001-2002 Expenditures *(Note 1)* **$ 335**

Note 1: Four-month period from November 30, 2001 to March 31, 2002 – $147K for salaries and employee benefits; $188K for other operating expenditures.

Source: TBS, Financial Reporting System.

Appendix C

Speeches and Presentations

The following lists key presentations and speeches by the Public Service Integrity Officer and his staff to promote the Office and its services. In addition, many articles were written by the general media. Departmental and union newsletters and other means of communicating with employees were also used.

EVENT	DATE	PSIO OFFICIAL	LOCATION
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	January 16, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Deputy Ministers Breakfast	January 17, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Annual National Defence Staff Relations Conference	February 25, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
National Joint Council	March 6, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Ethics Practitioners Association of Canada (EPAC) – Round Table	March 6, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Health Canada – Ethics Advisory Group	March 27, 2003	Executive Director	National Capital Region
Ethical Leadership Lecture	April 4, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Health Canada – Executive Committee	April 14, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Carleton University Seminar: Government Scientists and the Public Good	April 25, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	May 7, 2002	Executive Director	National Capital Region
EPAC Round Table	May 22, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
National Joint Council – Bargaining Agents	September 11, 2002	Executive Director and Staff Member	Toronto, ON
Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC) – NCR Council	September 14, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	September 16, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX)	September 26, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region

EVENT	DATE	PSIO OFFICIAL	LOCATION
Fisheries and Oceans – Group of Executives	September 26, 2002	Dr. Keyserlingk	Cornwall, ON
Delegation from The People's Republic of China	September 27, 2002	Dr. Keyserlingk and all	National Capital Region
Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) International Conference	September 30, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Environment Canada – Procurement and Supply Managers Conference	October 1, 2002	Staff member	Toronto, ON
Joint COGEL/EPAC Luncheon Address	October 2, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
EPAC – Ottawa Chapter	October 3, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
PIPSC – Ontario Stewards Council	October 5, 2002	Staff member	Toronto, ON
Competition Bureau – Executive Committee	October 10, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Staff of the House of Commons and the Senate of Canada	October 11, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Heads of Small Agencies	October 15, 2002	Executive Director	National Capital Region
Pacific Council of Senior Federal Officials	October 17, 2002	Dr. Keyserlingk	Vancouver, BC
PIPSC – British Columbia/ Yukon Stewards Council	October 18, 2002	Dr. Keyserlingk	Whistler, BC
PIPSC – Atlantic Canada Stewards Council	October 19, 2002	Executive Director	Halifax, NS
Annual Staff Relations Officers Symposium	October 23-24, 2002	Staff member	St-Jovite, QC
Indian and Northern Affairs – Executive Committee	October 30, 2002	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
Interdepartmental Access to Information Community	November 13, 2002	Executive Director	National Capital Region
Association of Certified Fraud Examiners – Ottawa Chapter	November 20, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Canadian Human Rights Commission – Operations Branch Staff	December 3, 2002	Executive Director and Staff Members	National Capital Region
Interdepartmental Security Network	December 18, 2002	Dr. Keyserlingk	National Capital Region

EVENT	DATE	PSIO OFFICIAL	LOCATION
Canadian Food Inspection Agency – Science Symposium	January 23, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Network of Departmental Senior (Disclosure) Officers	January 24, 2003	Dr. Keyserlingk and Executive Director	National Capital Region
St. Paul's University Panel Discussion	January 29, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Treasury Board Secretariat Comptrollership Branch – Executive Committee	February 10, 2003	Executive Director and Staff Member	National Capital Region
Financial Management Institute Seminar on Risk Management	February 12, 2003	Dr. Keyserlingk	National Capital Region
Investigations in the Work Place Conference	February 26-28, 2003	Dr. Keyserlingk	Toronto, ON
Office of the Auditor General – Legal Services and Forensic Audit Staff Seminar	February 28, 2003	Executive Director and Staff Member	National Capital Region
Alberta Council of Senior Federal Officials	March 21, 2003	Dr. Keyserlingk	Edmonton, AB
Quebec Council of Senior Federal Officials	March 28, 2003	Dr. Keyserlingk	Montreal, QC
Interdepartmental preparatory meeting for the Canadian delegation to the International Anti-Corruption Conference (May 2003 in Seoul, Republic of Korea)	March 28, 2003	Executive Director	National Capital Region

Appendix D

Contacts and Consultations

Discussions were held with individual experts and organizational representatives to receive views and advice on the mandate and operations of the Public Service Integrity Office. The following is a non-exhaustive list of such key exchanges. More than one contact may have taken place with some groups and individuals.

- Some Members of Parliament and Senators
- President of the Privy Council
- Clerk of the Privy Council
  - Legislation and House Planning Secretariat
  - Senior Personnel and Special Projects Secretariat
- President of the Treasury Board
- Secretary and Associate Secretary of the Treasury Board
- Treasury Board Secretariat
  - Chief Human Resource Officer
  - Labour Relations and Compensation Operations
  - Office of Values and Ethics
  - Corporate Services Branch
  - Legal Services Branch
  - Comptrollership Branch
  - Expenditures and Management Strategies Sector
- Public Service Commission: President and Vice-President
- National Joint Council
- Public Service Alliance of Canada: National President, National Executive Vice-President and advisors
- Professional Institute of the Public Service of Canada
  - President and advisor
  - Regional Steward Councils
- Social Science Employees Association: President and advisor
- Deputy Ministers: individually and collectively
- Heads of Small Agencies
- Executive committees of some departments and other management representatives
- Association of Professional Executives of the Public Service of Canada
- Task Force on Modernizing Human Resources Management
- Federal Regional Councils
- Information Commissioner and staff
- Privacy Commissioner and staff
- Auditor General of Canada
- Canadian Human Rights Commission: President and Secretary General
- National Defence Ombudsman
- Ethics Practitioners Association of Canada
- Individuals interested in the subject matter
- National and regional media (print and radio)

Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Points saillants du Rapport annuel au Parlement 2002-2003

À propos du Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Le poste d'agent d'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été créé le 30 novembre 2001 dans le but de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant les actes fautifs commis dans la fonction publique fédérale.

Le premier agent de l'intégrité de la fonction publique, qui a été nommé par un décret du gouverneur en conseil au niveau de sous-ministre, est M. Edward W. Keyserlingk. Il possède une expertise et détient des diplômes d'études supérieures dans les domaines de l'éthique et du droit. Il a acquis une vaste expérience en enseignement et en administration en travaillant pour différentes institutions, notamment l'Université McGill et la Commission de réforme du droit du Canada.

Le mandat du BIFP comprend, entre autres, une grande responsabilité de protéger contre les représailles les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs.

Le BIFP a été créé en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (Politique sur la divulgation) du Conseil du Trésor afin de constituer une alternative extraministérielle pour les mécanismes internes de divulgation et de permettre la tenue d'enquêtes neutres, équitables et indépendantes. À ce titre, le BIFP est un organisme créé par une politique gouvernementale et non pas par une loi.

L'accès au BIFP est restreint aux employés des ministères et organismes mentionnés dans la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Cela signifie que seulement 168 000 employés, donc moins de la moitié des personnes qui sont à l'emploi du gouvernement fédéral, sont visés par la *Politique sur la divulgation* et ainsi autorisés à faire appel au BIFP. Par conséquent, les employés du secteur public qui œuvrent pour des sociétés d'État ou des organismes qui sont des employeurs distincts ne peuvent avoir accès au Bureau.

Le BIFP aide les employés qui :

- pour divers motifs, ne désirent pas utiliser les mécanismes de divulgation interne de leur ministère;

ou

- croient que le problème soulevé en observant les mécanismes ministériels n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Les conclusions et les recommandations du BIFP sont habituellement transmises au sous-ministre du ministère visé. Si l'agent de l'intégrité de la fonction publique estime que la réponse ministérielle est insuffisante ou tardive, il peut faire part de ses conclusions et recommandations au greffier du Conseil privé afin que ce dernier prenne les mesures qui s'imposent.

Le BIFP traite les divulgations et effectue ses enquêtes de manière confidentielle. L'accès au Bureau est direct et sûr car cette institution n'est liée à aucun ministère ni située dans un édifice gouvernemental; de plus, il est possible de communiquer avec le BIFP par l'intermédiaire de systèmes sécuritaires et indépendants, notamment un réseau téléphonique, un service de distribution du courrier, un système informatique et des adresses de courriel distincts.

Les décisions concernant les cas qui feront l'objet d'une enquête, comment les enquêtes seront menées et quelles conclusions seront tirées sont prises de façon indépendante, sans qu'il y ait interférence de la part d'individus ou d'organismes non liés au BIFP. Le Bureau n'admettrait pas ce type d'interférence qui serait rejetée.

La *Politique sur la divulgation* habilite le BIFP à enquêter sur quatre types d'actes fautifs :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

Notre première année

Les premiers mois d'existence du BIFP furent consacrés à l'organisation du Bureau et à l'embauche de personnel. L'organisme compte maintenant sept employés. Le 1er avril 2002, le BIFP a officiellement commencé à recevoir et enquêter des cas.

Des 103 cas soumis au BIFP en 2002-2003, 87 étaient couverts par le mandat du Bureau et ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête. Pour 20 de ces cas, les dossiers ont été fermés après examen préliminaire. En ce qui concerne les 67 autres cas, 47 ont été référés (avec l'accord du dénonciateur) à une autorité compétente à la suite d'enquêtes plus ou moins approfondies. Dans les autres cas, le Bureau a conclu qu'il n'y avait pas d'actes fautifs à faire reprises et à estimé que sept autres divulgations dépassaient ses compétences. Pour ce qui est des cinq cas restants, les enquêtes se poursuivaient au 31 mars 2003. Il est à noter que le BIFP a tout de même joué un rôle de supervision dans plusieurs des cas référés à d'autres mécanismes de recours et qu'il a demandé à être tenu au courant de leur déroulement.

Cas répartis en fonction des catégories d'actes fautifs

i) Violation d'une loi ou d'un règlement

Il y a eu 24 cas ayant des allégations d'actes fautifs dans cette catégorie. Le Bureau a conclu qu'il n'y avait pas eu aucun acte fautif.

ii) Usage abusif des fonds ou des biens publics

Le BIFP a traité 6 cas faisant partie de cette catégorie et portant, entre autres, sur l'examen de décisions opérationnelles, l'application de la politique sur les marchés de l'Etat, l'utilisation de téléphones cellulaires et les voyages effectués par les employés du gouvernement. Lorsque le Bureau a conclu qu'il y avait eu des actes fautifs, des mesures correctives ont rapidement été appliquées.

iii) Cas flagrants de mauvaise gestion

Le BIFP a reçu 17 cas ayant des allégations dans cette catégorie. Dans de nombreux cas, un organisme ou tribunal fédéral ou la cour avait déjà été saisi de l'affaire. Le Bureau a attentivement examiné et évalué les procédures mais il n'a pas poursuivi son enquête parce qu'un organisme créé par une loi s'était préalablement penché sur ces affaires.

iv) Menace pour la vie, la santé et la sécurité ou pour l'environnement

Aucun fonctionnaire n'a divulgué d'actes fautifs liés à cette catégorie.

v) Représailles exercées à la suite d'allégations d'actes fautifs

Alors qu'il enquêtait sur une autre affaire, le BIFP a découvert un cas de représailles à la suite d'une allégation d'actes fautifs et a recommandé que l'employé visé soit réintégré dans ses fonctions. Ce dernier avait fait l'objet de mesures disciplinaires qui découlaient prétendument de motifs n'ayant pas de lien avec la divulgation. Le moment où les représailles ont été exercées et le fait qu'aucune preuve documentaire ne justifiait la mesure disciplinaire ont amené le Bureau à conclure qu'il y avait eu représailles. Cela souligne davantage l'importance de faire comprendre aux gestionnaires qu'une allégation d'actes fautifs ne peut justifier l'imposition d'une mesure disciplinaire.

Même si la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* prévoit un recours distinct pour les allégations de harcèlement, le BIFP a reçu 29 allégations de harcèlement, d'abus de pouvoir ou de conflits interpersonnels. Dans plusieurs cas, les employés ont été référés au coordonnateur de leur ministère ou à leur syndicat pour déposer un grief.

Évaluation du BIFP – Conclusions et recommandations

Dans le cadre du présent Rapport annuel au Parlement, le BIFP évalue sa performance et son mandat en plus de faire un certain nombre de recommandations visant une réforme en profondeur de la structure, du mandat et des pouvoirs du Bureau ainsi que des aspects pertinents de la *Politique sur la divulgation*.

Les analyses et les propositions figurant dans le rapport annuel s'appliquent uniquement au BIFP et à l'entité qui lui succédera ainsi qu'aux aspects de la *Politique sur la divulgation* qui concernent le Bureau. Elles ne touchent pas les instruments ministériels internes de divulgation des actes fautifs ou les aspects de la *Politique sur la divulgation* qui régissent ces instruments.

Certains éléments pourraient tout de même s'appliquer à ces instruments ministériels internes, mais ce sont les ministères qui doivent en déterminer la pertinence dans leur propre contexte.

Ces conclusions et recommandations découlent notamment de certains événements importants qui se sont produits après la fin de l'année à l'étude mais qui méritent d'être pris en considération.

La plus importante de toutes les recommandations, qui est essentielle à l'application de toutes les autres, est que le BIFP ou son successeur soit créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale, qu'il soit hors de portée du gouvernement et qu'il rende compte et soit sous l'égide du Parlement.

Voici les conclusions et les recommandations qui figurent dans le rapport :

- La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor et plus particulièrement la création du BIFP sont des initiatives intéressantes.

- L'expérience acquise pendant et après l'année à l'étude nous a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que faire de la spéculation) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par une politique gouvernementale, du ressort du Secrétariat du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habilités seulement à faire essentiellement des recommandations inexécutables. Nous en concluons donc qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

- Nous avons réalisé pendant et après l'année à l'étude que dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le BIFP ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves sur l'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a donné lieu à la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. Ce scepticisme n'est pas injustifié et on peut s'attendre à ce qu'il perdure.

- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas; il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.

- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.

- Une telle loi devrait aussi faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.

- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape durant le processus prévue par la loi.

- Le chef du Bureau ou son successeur devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur doivent être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.

- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique jusqu'à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.

- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque justifiée, faite à l'extérieur du gouvernement ou faite par des témoins devant un comité parlementaire ou d'autres organismes.

- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, il devrait aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.

- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.

- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir également quel mécanisme ils vont utiliser.

- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.

- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes les procédures de contestations, d'appel et de révisions judiciaires.

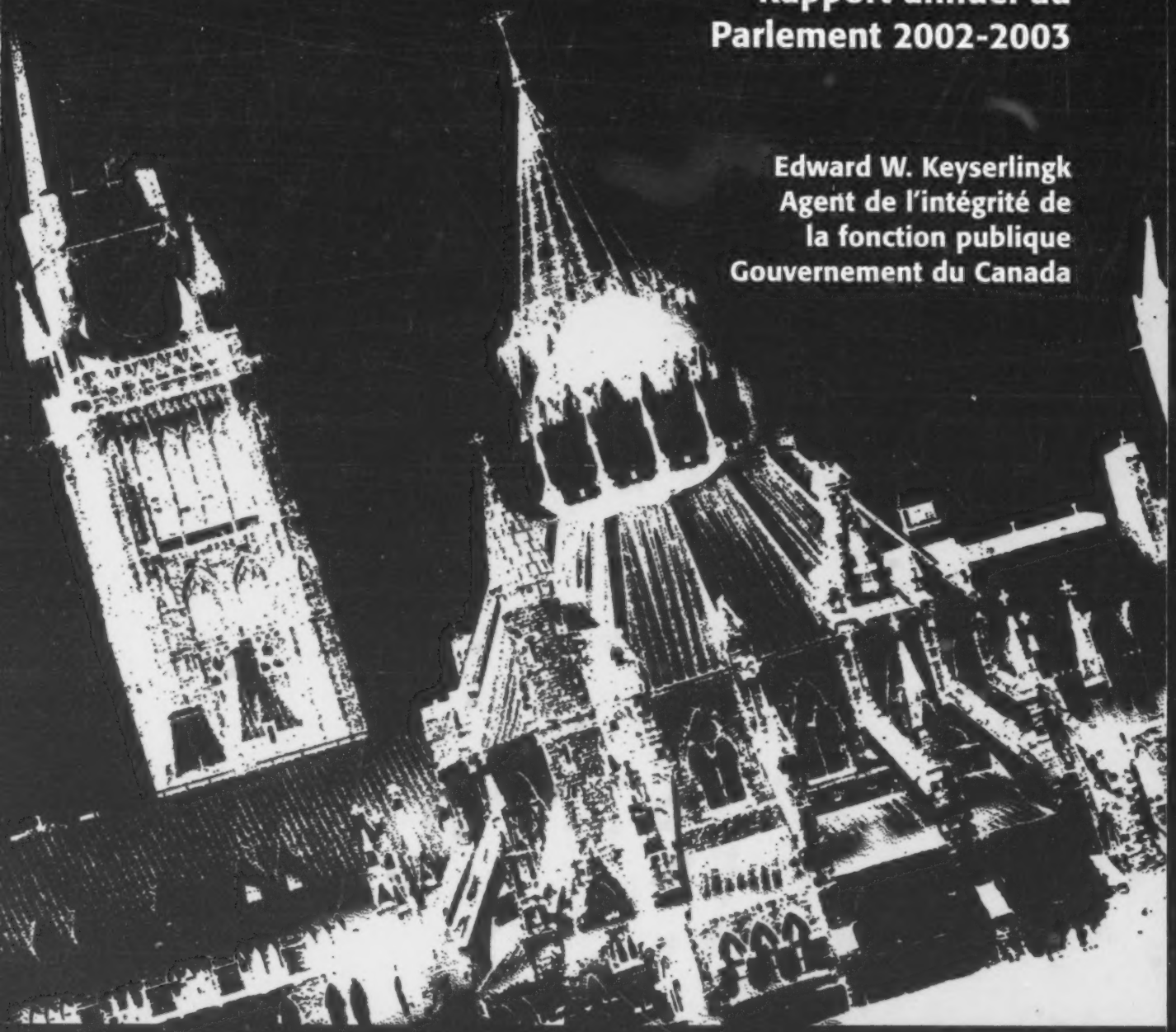
Conclusion

Si les recommandations susmentionnées sont accueillies favorablement par le gouvernement et les autres intervenants, le BIFP recommandera au cours de l'année à venir l'examen d'autres modèles, structures et dispositions législatives pour fins de discussions. Le BIFP a l'intention de tenir de nombreuses consultations et aimerait avoir l'occasion de collaborer avec tous les organismes, comités ou personnes qui s'intéressent à cette question extrêmement importante pour le secteur public et le public en général.

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Rapport annuel au Parlement 2002-2003

Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de
la fonction publique
Gouvernement du Canada



Gouvernement du Canada
Government of Canada

Canada

PG1-2003
0-662-67564-9

Pour obtenir des renseignements au sujet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, communiquer avec le :

Bureau de l'intégrité de la fonction publique
60, rue Queen, bureau 605
Ottawa (Ontario)
K1P 5Y7

Téléphone : (613) 941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télécopieur : (613) 941-6535

Courriel : integritas@psio-bifp.gc.ca
Site Internet : www.integritas.gc.ca

Septembre 2003

L'Honorable Stéphane Dion
Président du Conseil privé
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le premier Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 30 novembre 2001, date d'entrée en vigueur de la politique, et le 31 mars 2003, date qui marque la fin de l'exercice financier.

Les deuxième, troisième et quatrième parties du document comprennent une évaluation et un examen détaillés de l'efficacité du Bureau et de la *Politique sur la divulgation* ainsi qu'un certain nombre de recommandations spécifiques. Quelques-unes de ces recommandations sont fermes tandis que d'autres sont des propositions qui devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration; il s'agira de mes priorités pour 2003-2004.

Comme cela est indiqué dans le rapport, des événements et des changements postérieurs à l'année à l'étude ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations qui figurent dans les deuxième, troisième et quatrième parties du document. J'estime que ces événements revêtent une trop grande importance pour être ignorés.

Si l'on donne suite aux analyses et recommandations présentées dans le rapport, je crois qu'il sera possible de surmonter ou d'aplanir certains des obstacles structurels et comportementaux qui entravent actuellement la divulgation, l'enquête, et la réparation des actes fautifs commis au sein de la fonction publique. Par conséquent, l'objectif du gouvernement en élaborant la *Politique sur la divulgation* et en créant le Bureau – notamment dans le but de faciliter et de promouvoir la divulgation des actes fautifs et d'en faire un élément essentiel des activités du gouvernement dans l'intérêt public – pourrait, selon moi, mieux se réaliser.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Edward W. Keyserlingk

Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique
Gouvernement du Canada

Table des matières

Introduction 4

1.1 Le mandat 5

1.2 La compétence du Bureau 7

1.3 La création du Bureau 7

1.4 Publicité et accès au Bureau 8

1.5 Gestion de cas 11

1.6 Statistiques sur les cas 12

1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs) 13

Introduction 18

2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions 21

2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale 22

2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi 26

2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques 27

2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs 28

2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive 30

2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide 32

3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés 35

3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle 38

3.3 Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels 41
3.4 Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail 44
3.5 Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs 44
3.6 Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel 45

Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique 53
Annexe B : Dépenses pour 2002-2003 54
Annexe C : Discours et présentations 55
Annexe D : Rencontres et consultations 58

Notre première année

Partie I

LE BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

INTRODUCTION

La première partie du présent rapport contient surtout des informations descriptives. Elle comprend un compte rendu du mandat du Bureau, les étapes et les priorités relatives à sa mise sur pied, la façon dont on a annoncé sa création et la possibilité d'y avoir accès, les types d'actes fautifs présumés rapportés au Bureau et les processus employés pour gérer et rendre compte de ces cas.

Les deuxième, troisième et quatrième parties évaluent la structure et le mandat du Bureau ainsi que la *Politique sur la divulgation* à la lumière de l'expérience acquise par le Bureau au cours de sa première année d'existence. Elles comprennent également des analyses et des recommandations. Bien que plusieurs des recommandations soient fermes, d'autres sont des propositions.

1.1 Le mandat

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale et qui a été établi en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la politique et ma nomination sont entrées en vigueur. Le Bureau a commencé en avril 2002 ses activités. La *Politique sur la divulgation* précise le mandat et les procédures du Bureau. Dans le cadre du présent rapport, je ferai uniquement mention des points pertinents de la *Politique sur la divulgation* et des caractéristiques propres au Bureau. (L'annexe A résume les responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.)

Edward Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique

Le BIFP a été mis sur pied comme une alternative aux mécanismes ministériels internes – qui ont également été mis en place conformément à la *Politique sur la divulgation* – dans le but de divulguer, d'examiner et de faire enquête sur les actes fautifs. Les gestionnaires représentent l'un de ces mécanismes ministériels internes, tout comme les agents supérieurs désignés, qui sont nommés par l'administrateur général de chaque ministère et organisme et doivent lui rendre compte.

Le mandat et les priorités du BIFP consistent à :

- fournir une alternative extraministérielle pour les mécanismes internes de divulgation;
- assurer un fonctionnement autonome dans la gestion et la disposition des cas sous enquête sans être subordonné à l'influence des ministères ou de toute autre entité;
- accepter et enquêter sur toute allégation crédible et de bonne foi soulevée par un fonctionnaire à l'égard d'actes fautifs visés par la politique et commis au sein de la fonction publique;
- enquêter sur les allégations d'actes fautifs d'une façon neutre, globale, confidentielle et équitable pour toutes les parties, y compris l'individu prétendument fautif;
- protéger les individus qui divulguent des actes fautifs au Bureau contre les représailles;
- communiquer les conclusions et les recommandations aux administrateurs généraux afin qu'ils prennent des mesures réparatrices et correctives et, si cela s'avère nécessaire, disciplinaires;
- aviser le greffier du Conseil privé de toute réponse ministérielle insuffisante ou tardive.

La *Politique sur la divulgation* définit les actes fautifs comme un acte ou une omission concernant :

- **la violation d'une loi ou d'un règlement;**
- **un usage abusif de fonds ou de biens publics;**
- **un cas flagrant de mauvaise gestion;**
- **une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.**

Pour le Bureau et pour les fonctionnaires, une question est extrêmement importante : les employés ont-ils accès au Bureau de manière directe, sans conditions préalables? Même si la *Politique sur la divulgation* présente certaines ambiguïtés et incohérences à ce sujet (voir la partie II), j'estime qu'elle vise à permettre un accès direct à nos

Pierre Martel
Directeur exécutif

services et mon Bureau agit en conséquence. Le corps de la *Politique sur la divulgation* indique que le Bureau doit aider les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Une des obligations principales du Bureau est de protéger contre les représailles toute personne qui soulève une allégation de bonne foi à l'égard d'actes fautifs. Dans toute institution, la peur des représailles est probablement le plus important obstacle à la divulgation des actes fautifs ou, comme elle est souvent appelée, la dénonciation. La fonction publique ne fait pas exception. La *Politique sur la divulgation* énonce clairement que les représailles sont interdites. Selon la politique, il s'agit d'un engagement essentiel et d'une déclaration de principe de la part du gouvernement. Il est aussi nécessaire de déterminer si les mesures de protection et les incitatifs actuels sont suffisants. Ces questions sont abordées et étudiées dans la seconde partie du rapport.

Depuis la création du Bureau, j'ai donné la priorité au développement de l'expertise liée à la reconnaissance et la réalisation d'enquêtes sur les représailles par le BIFP. Les représailles peuvent prendre des formes diverses : cela peut aller de l'ostracisme à la réprimande, et même pire. En outre, les représailles ne sont pas nécessairement manifestes ou immédiates. Par exemple, on est en présence de représailles même lorsque la dénonciation n'est qu'un des motifs qui entraînent les moyens de pression au travail. Une documentation abondante et un ensemble de cas rapportés dans de nombreuses juridictions ont traité de tous les aspects des représailles. Afin que moi et mon personnel puissions agir plus efficacement en ce qui a trait à la reconnaissance et au redressement des représailles, j'ai récemment demandé un rapport circonstancié à ce sujet. Le rapport final sera affiché sur le site Internet du BIFP.

Aucun employé ne sera assujetti à des représailles pour avoir fait une divulgation conformément à la Politique sur la divulgation.

Une obligation importante figure dans le mandat du Bureau : assurer la confidentialité de la personne qui divulgue les actes fautifs et de toute autre partie en cause. Il est donc manifeste que toutes les parties accordent une grande importance à la confidentialité.

Martine Nantel
Avocate / Enquêteuse

Nous garantissons aux fonctionnaires qui retiennent nos services que le Bureau ne révélera pas volontairement de renseignements confidentiels. Nous communiquerons ces informations uniquement si nous devons le faire en vertu de la loi ou si les règles de justice naturelle s'appliquent. À l'instar de la plupart des organismes de même nature, le Bureau est susceptible de recevoir des demandes de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. D'autre part, nous pouvons protéger les informations confidentielles, notamment l'identité des parties, si la divulgation de ces informations risque de causer un préjudice. Nous sommes en mesure de protéger les renseignements confidentiels lors du déroulement d'une enquête.

En ce moment, le Bureau n'est pas un organisme d'enquête établi par une loi. Si c'était le cas et, de surcroît, si le Bureau était un organisme d'enquête précisé par un règlement, il pourrait se soustraire à son obligation de répondre à une demande de renseignements relative à une enquête.

Il est à noter que, dans certains cas, les éléments confidentiels – comme l'identité de la personne qui a divulgué les actes fautifs présumés – sont déjà connus au sein du ministère où œuvre ladite personne s'il s'agit d'une affaire publique et de longue date. De plus, malgré les efforts déployés pour assurer la confidentialité, il est possible que l'identité de la personne soit connue en raison de la nature des questions que les enquêteurs posent au personnel du ministère et aux témoins.

1.2 La compétence du Bureau

La compétence du Bureau de l'intégrité de la fonction publique et l'accès à ce dernier s'appliquent uniquement aux employés de la fonction publique travaillant dans les ministères et organismes énumérés dans la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Ces personnes et ces institutions sont du ressort du Conseil du Trésor, qui est l'employeur. Les employés du secteur public qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants n'ont pas accès aux services du Bureau. En réalité, cela signifie que moins de la moitié de l'ensemble des employés du gouvernement fédéral est autorisée à divulguer des actes fautifs au Bureau en étant protégée contre les représailles.

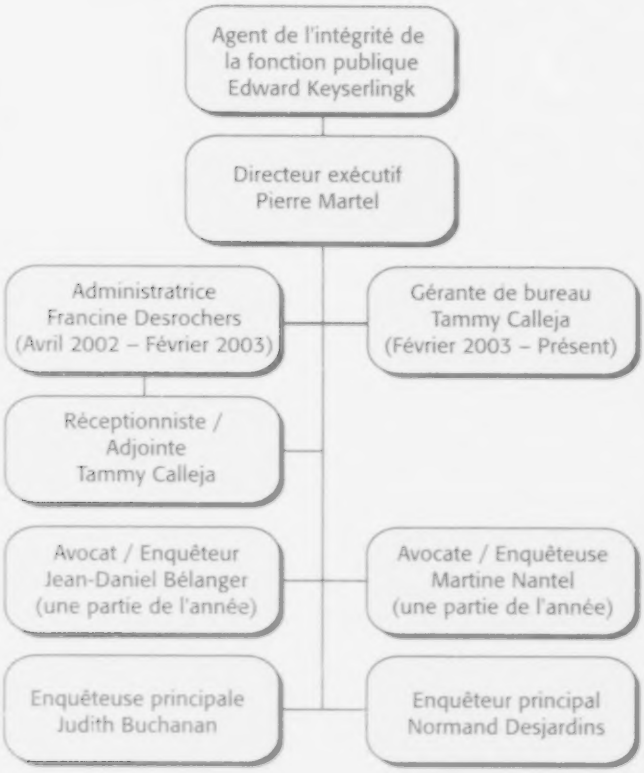
1.3 La création du Bureau

Dès ma nomination, qui est entrée en vigueur le 30 novembre 2001, et jusqu'au 1er avril 2002, date à laquelle nous avons commencé à enquêter sur des cas d'actes fautifs signalés, de nombreuses tâches ont dû être exécutées afin de mettre le Bureau sur pied. Pour réaliser ces tâches, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur l'aide professionnelle et la coopération sans réserve du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ma première tâche a été d'embaucher un directeur exécutif. Cela fut l'une de mes décisions les plus éclairées.

Ensemble, nous nous sommes courageusement attaqués à une tâche colossale : trouver des locaux, aménager le Bureau de manière à répondre à nos besoins, embaucher du personnel qualifié et dévoué et prendre l'initiative de faire connaître l'existence et le mandat du Bureau.

Au départ, le Bureau comptait sept employés : moi-même, un directeur exécutif, trois enquêteurs, une administratrice et une réceptionniste. Étant donné la nécessité de faire appel à un conseiller juridique, un des postes d'enquêteur a été combiné à celui d'avocat-conseil. Le plan de dotation initial prévoyait que toutes les enquêtes seraient réalisées par des tiers choisis et mis sous contrat par moi. Les agents étaient censés agir à titre d'analystes qui accueilleraient et traiteraient les enquêtes. J'ai plutôt décidé que, dans la plupart des cas, le personnel mènerait les enquêtes. Non seulement cela permet-il de réaliser les enquêtes à l'interne, cela contribue également à approfondir nos compétences, la synergie de notre équipe ainsi que notre collaboration et à accroître la confidentialité. Du point de vue de la collaboration aux cas et du moral de l'équipe, cette méthode s'est révélée très efficace. Elle assure également que l'examen des cas se fait d'une manière uniforme et équitable.

Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



Francine Desrochers
Administratrice
(Avril 2002 – Février 2003)

Jean-Daniel Bélanger
Avocat / Enquêteur

Plusieurs priorités et principes nous ont guidés lors de la réalisation de ces premières activités, notamment la nécessité d'être prêts le plus rapidement possible. Il était donc impératif de trouver des enquêteurs et un administrateur aux compétences éprouvées. Nous estimions que si une formation complémentaire s'avérait nécessaire, cela retarderait le lancement de nos activités. Les postes ont été annoncés à l'échelle nationale et nous avons reçu plus de 60 demandes d'emploi. En moins de deux mois, nous avons organisé les entrevues et embauché le personnel. Je suis fier de souligner que le personnel embauché dans le cadre de ce processus possède des qualités de premier ordre, aussi bien sur le plan personnel que professionnel.

Lors des premières étapes de mise en œuvre, nous avons aussi tenu compte d'un autre principe directeur : nous nous sommes assurés de faire tout ce qui était en notre pouvoir pour garantir, protéger et promouvoir la nature indépendante du Bureau. Pour des raisons qui sautent aux yeux, le Bureau doit – et vise à – demeurer libre de tout lien avec les ministères fédéraux, tout particulièrement avec l'employeur, le Conseil du Trésor et son Secrétariat. En conséquence de ces priorités :

- on m'a donné carte blanche pour la sélection du personnel sans que je subisse de pressions ou que l'on interfère avec mes décisions;
- j'ai choisi des locaux à bureaux dans un bâtiment non gouvernemental;
- j'ai fourni aux fonctionnaires des moyens directs et sécurisés de communiquer avec le Bureau, que ce soit par courriel, par téléphone ou par la poste;
- dans le cadre d'une entente de services contractuels conclue avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, j'ai mis sur pied un réseau informatique et de communication sécurisé et autonome afin d'appuyer les activités du Bureau;
- j'ai créé le poste de conseiller juridique interne;
- j'ai obtenu de la part de la présidente du Conseil du Trésor le pouvoir délégué de traiter les demandes touchant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de façon exhaustive et indépendante lorsque ces demandes concernent des informations figurant dans nos dossiers;
- plus important encore, j'ai exprimé notre intention de ne pas accepter de directives ou d'interférences en ce qui a trait aux enquêtes et au traitement des cas.

1.4 Publicité et accès au Bureau

Depuis ma nomination, les membres du personnel et moi avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à faire connaître l'existence et le mandat du Bureau de même que les moyens d'y accéder. Étant donné que les sous-ministres jouent un rôle de premier plan et doivent favoriser la divulgation des actes fautifs et l'enquête sur ces derniers – et qu'ils donnent suite aux recommandations visant à corriger la situation – ils représentent, depuis la création du Bureau, un groupe cible pour la diffusion d'informations nous concernant. J'ai rencontré des sous-ministres et je leur ai parlé individuellement et en groupe; à plusieurs reprises, je leur ai aussi fait parvenir des nouvelles de nos progrès. Tous ceux à qui j'ai parlé m'ont promis leur coopération.

Dès ma nomination, j'ai commencé à rendre visite aux dirigeants de nombreux autres organismes gouvernementaux, dont ceux de recours, et à les inviter dans nos bureaux. J'avais deux raisons de le faire. La première consistait à les informer de la nature du Bureau et des services qu'il offre; la seconde était de pouvoir en apprendre davantage au sujet de leur mandat et procédures. Je ne désire pas reproduire ce que d'autres organismes ont le mandat de faire. Cependant, comme ils possèdent des orientations

et des compétences particulières, je serais hautement intéressé à collaborer avec eux lors de situations précises afin d'identifier et de traiter des cas donnés d'allégations d'actes fautifs. En outre, il serait dans l'intérêt de tous que les cas reçus par le Bureau puissent être référés à un organisme qui se spécialise dans l'activité en question.

Un des nombreux avantages tirés de ces rencontres a été la possibilité de mieux comprendre le fonctionnement de ces organismes et les mécanismes qu'ils emploient au moment où le Bureau tentait d'élaborer et de perfectionner ses propres procédures.

En ce qui concerne la communication et la consultation, un autre groupe cible était les dirigeants des syndicats de la fonction publique. Dès le départ, mon personnel et moi avons rencontré plusieurs de leurs groupes de direction, de leurs groupes constitutifs et de leurs délégués. Nous avons également été invités à prendre la parole à l'occasion de quelques réunions régionales tenues au pays.

Les dirigeants syndicaux étaient tous ouverts, sincères et prêts à entamer le dialogue. Cela représente un progrès sensible car beaucoup de ces dirigeants appuient un organisme de dénonciation pour la fonction publique créé par une loi et indépendant du gouvernement et qu'ils font généralement preuve de scepticisme à propos de l'éventuelle efficacité du Bureau, qui s'appuie sur une politique gouvernementale. Manifestement, étant donné leur influence et leur rôle de chefs de file, le soutien que ces dirigeants syndicaux peuvent apporter au Bureau est d'une très grande importance. J'aborderai à nouveau ce point dans la seconde partie du rapport.

En plusieurs occasions, mon personnel et moi avons rencontré des gestionnaires et des cadres supérieurs de la fonction publique, y compris les membres du conseil d'administration de l'APEX (Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada). Nous avons accepté des invitations de partout au Canada pour prendre la parole lors de réunions des conseils régionaux du gouvernement fédéral. Ces réunions se sont révélées être d'excellentes tribunes pour discuter des

Visite de membres du State Bureau for Letters and Calls,
République populaire de Chine

possibilités et des défis liés à la *Politique sur la divulgation* et au Bureau de même que des obstacles structurels et comportementaux réels ou perçus à la dénonciation dans la fonction publique.

Parmi les personnes que mon directeur exécutif et moi avons rencontrées afin de solliciter leur opinion et de promouvoir le Bureau, il y avait de nombreux sénateurs et députés. Certains d'entre eux ont joué un rôle clé dans la formulation des projets de loi concernant la dénonciation émanant des députés et sénateurs. D'autres ont apporté une importante contribution à la lutte contre la corruption au sein du gouvernement dans le contexte des associations nationales et internationales.

Divers individus et groupes universitaires et professionnels du Canada et de l'étranger ont manifesté un intérêt marqué à l'égard du Bureau. Un exemple à souligner a été la visite d'une journée et l'échange que notre Bureau a réalisé avec les dirigeants d'un organisme relativement similaire de la République populaire de Chine en septembre 2002. Cet échange a été intéressant pour les deux parties car il a entre autres permis de mieux comprendre la façon dont les différences culturelles et historiques influent sur ce type d'institution. Nous avons toutefois remarqué un point commun : la notion que tous les membres des institutions publiques ont la responsabilité de contribuer à la divulgation et à la réparation des actes fautifs et de la corruption au sein de leur organisme.

À Ottawa, en octobre 2002, mon directeur exécutif a eu le privilège d'agir à titre d'observateur officiel lors de la création de la GOPAC (Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption). Cette importante initiative est attribuable aux efforts assidus et à la direction de John Williams, député et président du Comité permanent des comptes publics. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a invité le Bureau à se joindre à la délégation canadienne qui s'est rendue en mai 2003 à la Conférence internationale de lutte contre la corruption de Séoul, en Corée du Sud. Non seulement avons-nous eu la possibilité de participer à la conférence en tant que telle, mais nous avons aussi noué des relations avec de nombreux délégués internationaux afin d'approfondir les questions qui sont directement liées au mandat du Bureau.

Normand Desjardins
Enquêteur principal

Je ne me berce pas d'illusions à propos de la notoriété du Bureau au sein de la fonction publique. Malgré toute la publicité et toutes les consultations faites jusqu'à maintenant, nous n'avons pas encore réussi à surmonter des défis comme la taille et la dispersion géographique de la fonction publique, les différents mandats des nombreux ministères gouvernementaux et l'énorme quantité de renseignements et de documents reçus par les fonctionnaires. Nous devons manifestement continuer d'accorder la priorité à nos activités de communication.

L'accès au BIFP est une priorité depuis la création du Bureau. Notre adresse postale, nos numéros de téléphone – y compris un numéro sans frais – nos numéros de télécopieur, nos adresses de courriel et notre site Internet sont tous des voies de communication qui permettent d'obtenir des informations et des conseils et qui peuvent être utilisées par les fonctionnaires pour divulguer des actes fautifs.

Le site Internet fournit aux employés de la fonction publique, au public et à d'autres personnes des renseignements à propos du Bureau, des explications à propos de nos procédures de gestion de cas, des discours, des documents de recherche et des politiques connexes. Il offre également une option « Communiquer avec nous » pour les demandes de renseignements généraux et les personnes qui souhaitent communiquer avec le Bureau.

1.5 Gestion de cas

Notre approche

Nous avons répondu à de nombreux appels et à un grand nombre de lettres de la part d'employés qui voulaient obtenir des conseils ou qui désiraient faire des allégations d'actes fautifs. Chaque cas de divulgation a été assigné à un enquêteur principal aux fins d'examen. La première étape consistait à évaluer si l'organisme visé par l'allégation se retrouve dans notre champ de compétence. Ensuite, chaque allégation a été étudiée afin d'établir s'il existait un mécanisme de recours mieux approprié pour l'employé, particulièrement lorsque la question était liée aux ressources humaines ou à l'emploi.

En ce qui concerne les cas relevant de notre compétence, le Bureau a adopté une méthode de gestion de cas dynamique. Nous avons intégré des principes conventionnels de gestion de cas à des techniques de règlement des différends plus polyvalentes, comme la détermination des faits et la médiation. Après avoir consulté l'employé pour déterminer si l'allégation était de notre ressort, nous avons obtenu des renseignements additionnels et de la documentation de la part dudit employé. Cela nous a permis de mieux comprendre le contexte dans lequel les prétendus actes fautifs ont été commis et de choisir la ligne de conduite la plus pertinente.

Il est souvent nécessaire d'effectuer des recherches dans le domaine dans lequel ont été commis les prétendus actes fautifs. Il faut parfois réaliser une analyse en profondeur pour déterminer de quelle façon les lois, les règlements ou les politiques s'appliquent. Il faut ensuite évaluer l'étendue du pouvoir discrétionnaire, établir la nature de l'acte fautif et découvrir s'il existe d'autres recours. Chaque cas a été présenté, examiné et évalué lors d'une de nos réunions hebdomadaires de gestion de cas afin de décider des étapes à mettre en œuvre. Tous les membres du personnel, moi compris, participent à ces réunions hebdomadaires. Tous les participants contribuent à la discussion portant sur les cas à l'étude.

Dès le début d'une enquête approfondie, j'avise habituellement l'administrateur général et lui demande la collaboration de son ministère. Pendant le déroulement de l'enquête, l'enquêteur principal chargé du cas communique avec le ministère afin de solliciter son point de vue. L'enquêteur peut également demander des renseignements et des documents additionnels. Ces informations sont examinées et évaluées pour établir si

l'activité visée constitue bien un acte fautif. Le temps consacré à chaque cas varie de quelques jours à six mois. Lorsque le cas est clos, un rapport écrit est remis à l'organisme visé et à l'employé qui a fait l'allégation.

Cette méthode nous permet d'assurer le respect des exigences de la politique :

- **établir s'il existe des motifs suffisants pour adopter d'autres mesures;**
- **ouvrir une enquête au besoin;**
- **revoir les résultats de l'enquête;**
- **rédiger des rapports et faire des recommandations à l'administrateur général sur la manière de traiter la divulgation ou les mesures correctrices à prendre;**
- **dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.**

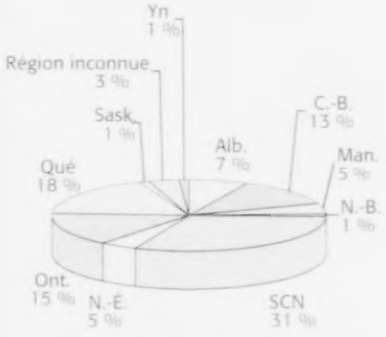
1.6 Statistiques sur les cas

DOSSIERS OUVERTS PENDANT LA PÉRIODE SE TERMINANT LE 31 MARS 2003	**105**
MOINS :	
• Organismes non visés par la LRTFP* 1.1	18
• Cas donnant lieu à une enquête	87
• **Dossiers clos après examen préliminaire**	**20**
• Cas référés à un autre organisme	18
• Cas hors compétence**	2
• **Dossiers clos après examen et enquête**	**62**
• Cas référés	47
• Allégation(s) non fondée(s)	8
• Cas hors compétence	7
• Enquêtes ouvertes et non terminées au 31 mars 2003	5

* *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, partie I de l'annexe 1*

** *« Cas hors compétence » s'applique aux cas dans le cadre desquels la personne qui divulgue les actes fautifs n'est pas un employé de la fonction publique, aux cas qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la politique ou aux cas qui ont déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral ou la cour.*

Cas selon les régions



- Alb. – Alberta
- C.-B. – Colombie-Britannique
- Man. – Manitoba
- N.-B. – Nouveau-Brunswick
- SCN – Secteur de la capitale nationale
- N.-É. – Nouvelle-Écosse
- Ont. – Ontario
- Qué – Québec
- SK – Saskatchewan
- Région inconnue
- Yn – Territoire du Yukon

Cas classés selon les catégories d'actes fautifs	
Violation d'une loi ou d'un règlement	24
Usage abusif de fonds ou de biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	17
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	0
Harcèlement, abus de pouvoir, conflit de relations interpersonnelles	29
Autres	11
TOTAL :	**87**

1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs)

Violation d'une loi ou d'un règlement – 24 cas

Depuis sa création, le Bureau a reçu, dans 24 cas, des allégations concernant la violation d'une loi ou d'un règlement. Parmi ces 24 cas, il y avait des allégations rattachées à un mécanisme d'examen ou de recours pouvant être utilisé par l'employé. Les cas en question comprenaient des plaintes relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Comme un mécanisme de recours existait déjà, les employés ont été orientés vers l'organisme pertinent, s'ils n'avaient pas déjà considéré cette possibilité.

Nous avons également traité des allégations indiquant qu'un ministère ou organisme donné n'appliquait pas le cadre réglementaire qui régit son fonctionnement de manière appropriée. Un de ces cas concernait l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* et du règlement connexe. Le Bureau a commencé son enquête par un examen en profondeur de la loi, des politiques et des lignes directrices relatives au domaine où le cas s'est produit. Nous avons aussi tenté de mieux comprendre les questions scientifiques soulevées dans le cadre cette affaire ainsi que les processus et pratiques de gestion en cause. Le fait d'apprendre comment l'organisme de réglementation appliquait la loi et quelle était la démarche utilisée pour traiter les cas concrets nous a permis d'établir si l'instrument de délégation et la nature du pouvoir discrétionnaire avaient été appliqués de manière appropriée. Après une enquête approfondie, nous avons conclu que le ministère avait appliqué sa réglementation de manière appropriée. Nous avons toutefois suggéré au ministère de poursuivre ses efforts dans le but de moderniser et d'améliorer la communication avec les employés, les sociétés qu'il régit et le public.

D'autres cas concernaient plus d'une catégorie d'actes fautifs. Par exemple, une allégation indiquant que des violations de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* avaient été commises dans un ministère équivalait à une allégation d'usage abusifs de fonds ou de biens publics. Avant d'être en mesure de déterminer si le cas constituait véritablement un usage abusif de fonds ou de biens publics, nous avons examiné la loi et les politiques connexes afin d'établir quels étaient les protocoles appropriés. Le fait de nous renseigner sur le ministère visé en consultant des documents, en réalisant des entrevues et en nous rendant sur place nous a permis de mieux évaluer les activités faisant l'objet de l'allégation d'actes fautifs. Dans le cas en question, il était nécessaire de comprendre et d'évaluer des accords de partenariat avec le secteur bénévole. En réalité, la personne qui avait allégué les actes fautifs ne connaissait pas certains aspects desdits accords de partenariat. À la fin de cette longue enquête, nous avons conclu que les pratiques mises en œuvre par le ministère et ses partenaires étaient exemplaires. À vrai dire, ce programme national offrait non seulement des avantages à la fonction publique, mais profitait aussi à l'ensemble de la population canadienne et à l'environnement.

On n'a pas constaté d'acte fautif dans cette catégorie.

Usage abusif de fonds ou de biens publics – 6 cas

Six cas se sont classés dans cette catégorie; ils étaient notamment liés à l'examen des décisions opérationnelles, à l'application de la Politique sur les marchés de l'État, à l'utilisation des téléphones cellulaires et aux voyages effectués par les employés du gouvernement.

Étant donné que la gestion des fonds et des biens est normalisée à l'échelle de la fonction publique, il a été plus simple de réaliser des enquêtes sur ces cas. Bien qu'il soit important de bien connaître la politique ou la directive visées, nous avons traité chaque cas en examinant les exigences de la politique puis en évaluant l'allégation et les éléments de preuve afin d'établir s'il y avait eu usage abusif.

Judith Buchanan
Enquêteuse principale

Les cas plus complexes qui ont été déférés au BIFP avaient trait à la Politique sur les marchés de l'État. Certaines questions ont été soulevées au sujet de l'application de ladite politique. Par exemple, une allégation indiquait que la décision de conclure un marché de service constituait un usage abusif des fonds publics car les fonctionnaires étaient en mesure de fournir un meilleur service. Il a aussi été allégué que le fait de modifier le champ d'application d'un marché pour prévoir l'établissement d'une stratégie panrégionale ne représentait pas un usage approprié des fonds. Dans le cas en question, nous avons découvert qu'en fusionnant plusieurs marchés régionaux pour en obtenir un seul, le ministère avait réduit les pratiques non efficientes, le manque de continuité de la part des fournisseurs et le fardeau administratif lié à la gestion de marchés multiples. On nous avait demandé de déterminer si les normes de service et les résultats étaient satisfaisants et nous avons conclu que c'était le cas.

Dans un cas, nous avons découvert qu'un employé faisait un usage abusif des biens publics. Comme cette affaire a été signalée au Bureau de façon anonyme, la méthode employée a été quelque peu différente. Après avoir examiné et évalué la correspondance et les preuves à l'appui, nous avons découvert qu'il y avait matière à réaliser une vérification approfondie. Suite à une rencontre consacrée à ce cas, le ministère a accepté d'entreprendre une vérification et de rendre compte de ses conclusions au Bureau. En plus de présenter ses constatations relatives aux actes fautifs au Bureau, le ministère a assuré que les pertes seraient recouvrées et que des mécanismes avaient été mis en place afin d'éviter que la situation se reproduise. Aucune accusation n'a été déposée au criminel.

Tammy Calleja
Réceptionniste / Adjointe
Présentement Administratrice

Dans l'ensemble, notre travail dans cette catégorie nous a permis d'apprendre que les gestionnaires et les employés que nous avons rencontrés connaissaient les politiques et les instruments de délégations d'autorité qui régissent l'utilisation des fonds et des biens publics. De plus, lorsque des cas d'actes fautifs ont été mis au jour, des mesures correctives ont rapidement été apportées.

Cas flagrant de mauvaise gestion – 17 cas

Nous avons traité 17 cas dans cette catégorie. En raison de la nature subjective de cette catégorie, il est plus difficile de réaliser des enquêtes et des évaluations. Deux questions se posent lorsqu'on évalue une allégation de cas flagrant de mauvaise gestion : S'agit-il de mauvaise gestion? Est-ce un cas flagrant?

Les allégations faites dans cette catégorie comprenaient des demandes d'examen touchant des cas qui avaient déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral, ou par la cour. Même si nous avons étudié les procédures pour en apprendre davantage au sujet des cas, nous n'avons pas poursuivi notre enquête car un organisme créé par une loi s'était préalablement penché sur ces affaires et avait tiré des conclusions relevant de sa compétence.

Comme je l'ai mentionné plus haut, plusieurs employés ont communiqué avec le Bureau afin de nous faire part de leurs inquiétudes concernant la gestion du milieu de travail. Afin d'étayer leurs allégations, ces employés ont souvent fait valoir que le refus de respecter les politiques relatives à la prévention du harcèlement ou à la dotation équivalait à un cas flagrant de mauvaise gestion. Avec le consentement des employés, ces allégations ont été référées à des mécanismes plus appropriés.

Quelque peu liées aux allégations de mauvaise gestion, se trouvent un nombre de 29 allégations qui ont été faites en vertu de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. Les allégations comprenaient :

- le refus de respecter les exigences de la politique lors du traitement des plaintes;
- l'absence d'enquêtes appropriées;
- la partialité des enquêteurs du secteur privé rémunérés par le ministère ou l'organisme;
- l'insuffisance des remèdes lorsque la décision favorise le plaignant;
- l'exercice de représailles à la suite d'une plainte.

Comme il existe un recours pour de telles allégations, nous référons habituellement les employés à leur coordonnateur ministériel ou à leur syndicat afin qu'ils puissent, le cas échéant, formuler un grief. Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé, certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir.

Genevieve Chiu
Étudiante de recherche en droit

Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

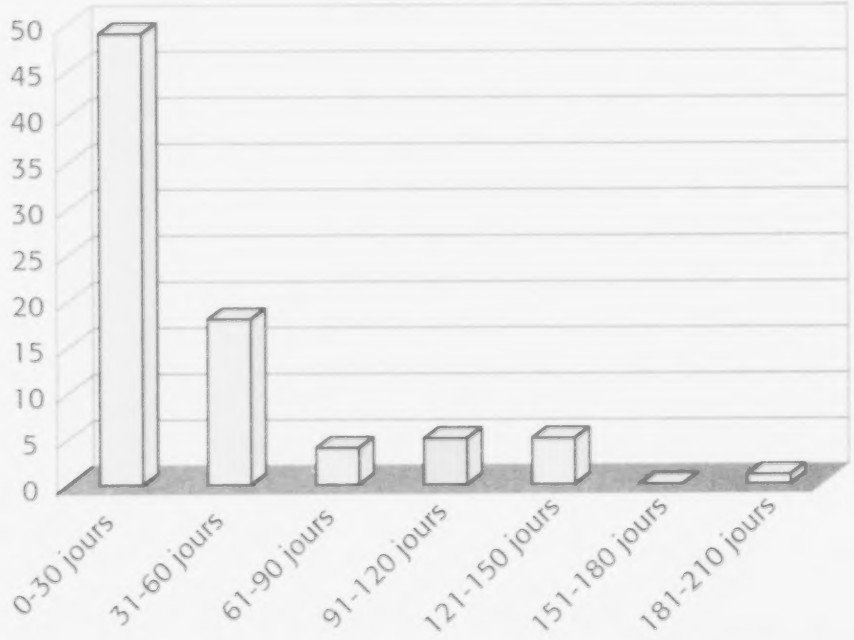
Aucun cas n'a été rapporté par un fonctionnaire dans cette catégorie.

Protection contre les représailles

La *Politique sur la divulgation* indique que le Bureau doit protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations de bonne foi à propos d'actes fautifs.

Bien que cela n'ait pas fait l'objet d'une allégation en tant que telle, le Bureau a découvert un cas de représailles alors qu'il enquêtait sur une autre affaire. Comme il s'agissait du premier cas à survenir dans ce domaine, nous avons dû déterminer en quoi

Durée du traitement des cas en date du 31 mars 2003



consistaient les représailles présumées en conformité avec la *Politique sur la divulgation*. Premièrement, l'employé doit d'abord divulguer les actes fautifs à son supérieur, à l'agent supérieur de son ministère ou à l'agent de l'intégrité dans la fonction publique. Deuxièmement, même s'il n'est pas nécessaire que la divulgation d'actes fautifs soit fondée, elle doit être de bonne foi. Troisièmement, si la divulgation initiale s'avère être l'un des motifs des représailles, cela constitue des représailles (même si d'autres justifications ont été fournies pour la mesure disciplinaire). En ce qui concerne le cas à l'étude, nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agissait de représailles, surtout en raison du moment où la mesure disciplinaire a été appliquée et du fait qu'aucune preuve documentaire existante ne soutenait la prétention justifiant la mesure disciplinaire.

Ce cas démontre bien qu'il est nécessaire que les gestionnaires sachent que la divulgation d'actes fautifs ne peut pas constituer un motif justifiant une mesure disciplinaire. S'ils se trouvent dans cette situation, ils devront plutôt démontrer que la divulgation interne n'est pas un facteur qui a justifié la mesure disciplinaire. Dans ce cas, nous avons recommandé de dédommager l'employé de toute perte subie en raison de la mesure disciplinaire.

Cas selon les ministères ou organismes au 31 mars 2003 :

Ministère ou organisme :	**Total :**
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	5
Commission canadienne des grains	3
Patrimoine canadien	1
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	1
Agence canadienne de développement international	1
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	1
Service correctionnel du Canada	21
Ministère de la Défense nationale	6
Ministère des Anciens combattants	2
Environnement Canada	2
Pêches et Océans Canada	6
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	1
Santé Canada	4
Développement des ressources humaines Canada	4
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	5
Industrie Canada	2
Ministère de la Justice	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1
Ressources naturelles Canada	2
Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	4
Gendarmerie royale du Canada	3
Statistique Canada	4
Cour suprême du Canada	1
Cour canadienne de l'impôt	1
Transports Canada	2
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest	1
Total :	**87**

Évaluation de la première année et un regard vers l'avenir

ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE ET UN REGARD VERS L'AVENIR

Les deuxième, troisième et quatrième parties du rapport annuel comprennent mon évaluation du mandat et de l'efficacité du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ainsi que de certains aspects de la *Politique sur la divulgation* qui définissent le Bureau et qui s'y appliquent. Elle se termine sur une série de recommandations.

Il est nécessaire de réaliser des réformes en profondeur en ce qui a trait à la structure, au mandat et aux pouvoirs du BIFP.

J'ai réalisé mon évaluation et formulé mes recommandations après avoir appliqué 13 tests, ou critères, au BIFP. Ces critères découlent de la profonde réflexion à laquelle mon personnel et moi nous sommes livrés pendant l'année en ce qui a trait aux éléments qui sont essentiels à l'efficacité et l'équité offerte par une institution idéale. Autrement dit, comment le Bureau, et ceux qui étudient le fonctionnement du Bureau et la *Politique sur la divulgation*, devraient-ils mesurer la réussite? Cette réflexion a été entreprise, et se poursuit, à la lumière de notre propre expérience et grâce à l'opinion exprimée par de nombreux autres intervenants canadiens et étrangers, y compris des individus qui œuvrent dans des institutions semblables.

En outre, plusieurs événements et changements récents au sein du gouvernement ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations. Même si certains de ces événements ont eu lieu après la fin de l'année à l'étude, nous estimons qu'ils sont trop importants pour être passés sous silence dans ce rapport.

Certaines des recommandations qui suivent sont fermes tandis que d'autres sont des propositions. Ces dernières devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration avant que je puisse les étoffer. Il s'agira d'une de mes priorités pour l'année en cours.

Néanmoins, même à cette étape (le BIFP a été créé en novembre 2001), nous sommes en mesure d'identifier quelques réussites et échecs, de repérer des obstacles auxquels il faudra s'attarder et de soumettre différentes réformes aux députés, aux sénateurs, aux ministres, aux fonctionnaires, aux syndicats de la fonction publique, au public de même qu'aux individus et groupes intéressés.

Manifestement, toutes ces parties donnent la priorité à l'établissement d'une institution accessible, crédible et efficace qui aura le mandat d'enquêter sur les allégations d'actes fautifs au sein de la fonction publique divulguées de bonne foi – un organisme habilité à imposer des mesures correctives et, au besoin, disciplinaires et ce, en temps opportun.

Il est à noter que l'évaluation du mandat du Bureau et la recommandation d'améliorations liées à son fonctionnement sont expressément prévues dans la *Politique sur la*

divulgation. Cette dernière précise que le rapport annuel du Bureau peut comprendre des recommandations visant à améliorer le processus. En outre, avant que j'accepte ce poste, on m'a assuré que le mandat et la structure du Bureau de même que la *Politique sur la divulgation* qui le régit n'étaient pas coulés dans le béton. Donc, si j'estime que des modifications doivent être apportées, je peux faire part de mon point de vue et on en tiendra compte.

Enfin, il est à noter qu'en juin dernier, lors de son témoignage devant un comité parlementaire examinant le projet de loi C-25, la ministre Robillard, qui est la présidente du Conseil du Trésor, a réitéré la volonté du gouvernement de réviser la *Politique sur la divulgation* en fonction des recommandations formulées dans le présent rapport annuel.

En ce qui a trait au nombre d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique, je désire faire deux observations : premièrement, je suis vivement impressionné par le nombre de fonctionnaires dévoués, responsables et qualifiés de tous niveaux que j'ai rencontré au cours de la dernière année; deuxièmement, à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je n'occupe pas nécessairement un poste qui permet de connaître avec exactitude le nombre d'actes fautifs qui sont commis au sein de la fonction publique. Deux raisons expliquent cette situation.

D'une part, le BIFP est une entité essentiellement réactive, et non pas proactive. Le Bureau a le mandat d'enquêter uniquement sur les actes fautifs qui sont divulgués de bonne foi, qui sont crédibles et qui se classent parmi les quatre types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. D'autre part, beaucoup, sinon la majorité, des fonctionnaires sont peu susceptibles de faire des allégations d'actes fautifs au BIFP. Plusieurs raisons expliquent leur comportement :

- le manque de sensibilisation à l'égard de l'existence ou du mandat du BIFP;
- l'incertitude au sujet de ce qui constitue un acte fautif à signaler;
- la peur de représailles;
- les doutes à l'égard de la confidentialité;
- la perception que, parce que le BIFP est sous l'égide du Conseil du Trésor comme employeur et qu'il est un organisme créé par une politique gouvernementale plutôt que par une loi, il est peu probable qu'il soit neutre et efficace pour corriger les actes fautifs et imposer des mesures disciplinaires aux individus fautifs;
- dans certains cas, le choix d'utiliser des mécanismes ministériels internes pour signaler des actes fautifs.

Les propositions figurant dans le rapport ont pour objectif de contourner les obstacles structurels et comportementaux qui nuisent à la divulgation d'actes fautifs, à la réalisation d'enquêtes dans ce domaine et à la réparation des actes fautifs dans le secteur public.

Peu importe la nature et la portée des actes fautifs commis au sein de la fonction publique, nous devons employer tous les moyens possibles et raisonnables pour éliminer les obstacles à la divulgation et à la disposition des actes fautifs. Parallèlement, il est essentiel d'assurer que des protections efficaces contre les représailles sont offertes aux personnes qui divulguent des actes fautifs. Le Bureau ne pourra jouer le rôle de baromètre des actes fautifs au sein de la fonction publique que lorsque son existence et son mandat (peu importe la forme qu'il prendra) seront bien connus, qu'il sera facilement accessible et complètement outillé pour remplir son mandat et qu'il suscitera la confiance des fonctionnaires.

Comme je l'expliquerai plus loin dans le rapport, je recommande une réforme en profondeur de la structure, du mandat et des pouvoirs du BIFP ainsi que des aspects de la *Politique sur la divulgation* qui le régissent. La plus fondamentale de ces recommandations

est que le Bureau soit créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. De plus, une telle loi devrait assurer que le Bureau puisse fonctionner de manière indépendante et qu'il soit à distance du gouvernement, et qu'il rende compte au Parlement qui superviserait ses activités.

Ces recommandations et les propositions connexes ont un double objet. Le premier repose sur la perception généralisée et quelque peu imperceptible que, à moins que ces recommandations soient mises en œuvre, le Bureau ne bénéficiera pas de la crédibilité dont il a besoin pour promouvoir la divulgation des actes fautifs dans l'intérêt public.

Le second est lié à la preuve manifeste que si l'on n'isole pas le Bureau ou l'organisme qui lui succédera du gouvernement au moyen d'une loi et qu'on ne lui fournit pas des outils plus vigoureux, il est peu probable qu'il obtienne les résultats attendus. Les perceptions négatives ne constituent pas à elles seules un motif suffisant pour entreprendre une réforme. Cependant, lorsqu'on les associe à la preuve que lesdites perceptions ne sont pas tout à fait injustifiées, cela fournit une base et une raison qui méritent une attention soutenue.

Les analyses et les propositions figurant dans le rapport ne s'appliquent qu'au BIFP ou à l'organisme qui lui succédera; elles ne visent pas les mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs.

Pour obtenir ces résultats, il est préalablement nécessaire de prendre deux mesures connexes. L'une consiste à sortir le Bureau et la politique ou la loi qui l'appuient du contexte actuel des ressources humaines et de l'emploi. C'est ce contexte qui explique, et justifie, que la *Politique sur la divulgation* soit une politique du Conseil du Trésor relevant de sa responsabilité. Dès qu'il sera soustrait à cette influence, le BIFP ne sera plus sous l'égide de l'employeur. Outre les raisons mentionnées plus haut pour appuyer une telle mesure, on peut en souligner une autre : le manque de cohérence intrinsèque de la *Politique sur la divulgation*. Les actes fautifs visés par la politique ont peu de liens avec les questions de ressources humaines ou d'emploi. Ils sont beaucoup plus graves et ont trait, par leur nature et leurs conséquences, à l'intérêt public.

L'autre mesure proposée permettrait au BIFP d'échapper aux restrictions qui lui sont imposées à titre d'organisme interne du gouvernement. Comme je le suggère plus loin dans le rapport, cette réalité explique en grande partie pourquoi le Bureau est ce qu'il est. Elle explique aussi pourquoi il est impossible de resituer et de reconstituer le Bureau selon les lignes directrices que je propose si le BIFP ou l'institution qui le remplacera ne peuvent se soustraire à l'influence du gouvernement. Nous sommes actuellement un organisme extraministériel, mais pas extragouvernemental.

À cet égard, les justifications qui soutiennent les mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs (notamment les gestionnaires et les agents supérieurs dont c'est la responsabilité) sont manifestement valables dans leur propre contexte. Elles ont un caractère fondamentalement internes pour les ministères. À mon avis, il n'est pas justifié d'avoir recours à ces mêmes justifications pour obliger le BIFP, qui est un organisme extraministériel, à demeurer au sein de la structure gouvernementale.

Pour les raisons susmentionnées et d'autres motifs similaires, je souligne que les analyses et les propositions qui suivent s'appliquent uniquement au BIFP et à l'entité qui lui succédera ainsi qu'aux aspects de la *Politique sur la divulgation* qui concernent le Bureau. Elles ne touchent pas les instruments ministériels internes de divulgation des actes fautifs ou les aspects de la *Politique sur la divulgation* qui régissent ces instruments. Certains éléments pourraient tout de même s'appliquer à ces instruments internes, mais ce sont les ministères qui doivent en déterminer la pertinence dans leur propre contexte.

Partie II

APPLICATION DE TESTS D'EFFICACITÉ AU BIFP

2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions

Le mandat, les pouvoirs, la crédibilité et l'efficacité d'un organisme comme le BIFP doivent faire bonne figure à côté de ceux d'organismes similaires dans des juridictions différentes. Lorsque cela n'est pas le cas, on devrait sérieusement songer à entreprendre les réformes qui s'imposent, y compris à adopter une loi pour octroyer des pouvoirs plus vigoureux à l'organisme.

Le BIFP termine actuellement une étude globale de comparaison avec des organismes étrangers qui enquêtent et qui traitent des cas de divulgation ou de dénonciation. Cette étude sera publiée sur le site Internet du BIFP dès qu'elle sera achevée.

En effectuant cette comparaison, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes :

- S'agit-il d'organismes créés par une loi ou par une politique gouvernementale (et s'ils ont été créés par une loi, sont-ils plus efficaces)?
- Comment sont-ils structurés?
- Quels sont leurs pouvoirs?
- Quels types d'actes fautifs sont-ils censés traités (et quels types d'actes fautifs traitent-ils)?
- Qui a accès à ces mécanismes?
- Imposent-ils des exigences de base?
- Comment fonctionnent-ils?
- Leurs recommandations ou ordonnances sont-elles exécutoires?

Lorsque certaines questions s'avéraient pertinentes pour le BIFP, nous en avons traité plus bas. Elles seront toutefois examinées plus en profondeur dans le prochain rapport annuel.

La plupart des autres organismes ou mécanismes étudiés avaient été créés avant le BIFP. Par conséquent, il est souvent possible d'utiliser leurs antécédents pour analyser les facteurs de réussite et d'échec. On peut soutenir que certains organismes présentent des carences dans un ou plusieurs domaines et que, dans certains cas, ces carences s'apparentent à celles du BIFP. Sept institutions dominantes de divulgation dans l'intérêt public sont en activité dans les pays suivants : Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Corée et Israël. Chacun de ces pays possède une loi qui régit les divulgations faites dans l'intérêt public. Cependant, bien qu'il soit nécessaire de prévoir un fondement légal pour ce type d'organisme, il est également manifeste que d'autres éléments de base doivent être présents.

2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale

Tout organisme du genre devrait fonctionner de façon autonome et être perçu comme une entité indépendante par une majorité de gens. Il ne devrait pas subir l'influence d'individus, de ministères ou de différents paliers au sein du gouvernement en ce qui concerne l'acceptation ou le traitement des cas, ni être perçu comme subissant une telle influence.

La *Politique sur la divulgation* n'indique pas expressément que le BIFP est indépendant. Elle précise cependant que le Bureau est extraministériel et qu'il agit à titre d'entité neutre, ce qui le protège des interférences. Jusqu'à maintenant, personne n'a tenté d'influencer les décisions du BIFP de manière inappropriée. Si cela se produisait, le Bureau rejetterait cette tentative.

Aucun ministre ou sous-ministre, ni le greffier ou un ministère n'est autorisé à donner des conseils au BIFP au sujet des enquêtes ou des décisions relatives aux cas ni à réviser ces dernières. Bien que le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor joue un rôle important au sein du Conseil du Trésor et de la fonction publique, son mandat consiste à fournir des conseils et des services de soutien et d'interprétation des politiques aux administrateurs généraux et aux agents supérieurs des ministères. Il n'a pas de pouvoir décisionnel et ne joue pas un rôle consultatif auprès du Bureau. Le BIFP ne présente pas son rapport annuel au président du Conseil privé pour qu'il l'approuve, mais pour qu'il le dépose devant le Parlement.

La perception tenace de faiblesse devient une réalité qui requiert de l'attention.

Néanmoins, beaucoup de gens croient que, étant donné que le Bureau est un organisme gouvernemental créé par une politique du Conseil du Trésor et pouvant uniquement faire des recommandations non-exécutoires aux sous-ministres, il n'a pas l'indépendance et l'efficacité requises pour bénéficier de la confiance des fonctionnaires. La perception est que seul un organisme réellement indépendant et créé par une loi peut offrir des services impartiaux, échapper aux interférences et assurer la mise en œuvre de ses conclusions et recommandations. C'est l'opinion des syndicats de la fonction publique et d'un grand nombre de députés et de sénateurs. C'est également ce qui a mené à l'élaboration de plusieurs projets de loi émanant de députés ou de sénateurs à propos de la dénonciation. (Pour une courte description de ces projets de loi, voir le résumé *Projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique* rédigé par David Johansen, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 8 octobre 2002, LS-430F.)

Comme je l'ai mentionné auparavant, je me suis donné comme priorité de faire connaître l'existence et le mandat du BIFP à grande échelle au sein de la fonction publique et du gouvernement et de justifier le mieux possible le statut et les procédures actuels du Bureau. Dès le départ, j'ai été persuadé que le BIFP possédait plusieurs points forts.

Étant donné que les membres des syndicats de la fonction publique forment le plus important groupe susceptible de faire des allégations d'actes fautifs, l'appui des dirigeants syndicaux est essentiel afin d'établir la crédibilité et l'efficacité du BIFP. Toutefois, malgré les discours présentés et les discussions avec des groupes syndicaux de tous les niveaux (à l'invitation de leurs dirigeants) et en dépit des relations cordiales qui nous unissent, il est manifeste que les dirigeants syndicaux de la fonction publique sont toujours déterminés à promouvoir la mise sur pied d'un organisme créé par une loi et indépendant du gouvernement. Ils soutenaient et défendaient ce point de vue bien avant la création du BIFP. (Par exemple, voir l'exposé de principe publié en 1994 par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : *Rompre le silence : le droit de savoir, de parler et d'entendre*).

Un autre élément qui dénote un scepticisme soutenu a été mis au jour en juin 2003, lors de la préparation du présent rapport. En réponse à une demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes concernant la conduite du Commissaire à la protection de la vie privée, l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a exprimé son inquiétude à propos de la protection des employés du Commissariat contre les représailles s'ils divulguaient des actes fautifs. L'AFPC était d'avis que, comme le BIFP est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale, il n'était pas en mesure de fournir une protection suffisante aux employés. Les dirigeants syndicaux ont effectivement dissuadé les employés de s'adresser au BIFP parce qu'ils estimaient que nous ne sommes pas, sur le plan juridique, habilités à protéger leurs membres contre les représailles.

Le seul fait qu'un organisme est créé par une loi et qu'il est en mesure de fournir une protection juridique élargie lui confère de la crédibilité et de la stabilité, même s'il est rare qu'il soit nécessaire d'utiliser les moyens légaux dont il dispose.

L'Alliance a alors demandé au Sénat, qui étudiait la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, d'amender le projet de loi C-25 afin d'y ajouter une « une loi sur la dénonciation qui a du mordant ». Il est à noter que ce point de vue était partagé par le président du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

Quoi qu'on puisse penser de ce point de vue et de ce conseil, cette situation illustre clairement une réalité et une perception qui, à mon avis, sont peu susceptibles de changer. Elles gagnent plutôt de la force et doivent être prises en compte lors de l'évaluation du Bureau et de l'appréciation de toute réforme éventuelle.

Étant donné que le BIFP est un organisme interne créé par une politique gouvernementale, cela provoque un certain scepticisme à l'égard de son efficacité et de sa capacité à offrir une protection contre les représailles.

L'examen d'entités semblables dans d'autres pays que le Canada révèle qu'il s'agit d'organismes indépendants choisis par leur gouvernement, leur parlement ou leur organe exécutif respectif et tenus de rendre compte à ces autorités. Leur mandat et la protection qu'ils offrent aux dénonciateurs sont établis par la loi. Le Canada fait exception à tous ces égards. Peu importe les forces et les faiblesses des pouvoirs et des mécanismes d'exécution offerts dans les autres pays, le simple fait qu'ils soient habilités par la loi, et donc en mesure d'offrir une protection juridique, leur confère beaucoup de crédibilité et d'autorité.

Une assise législative confère également un certain degré de stabilité et de continuité qu'il serait impossible d'obtenir autrement. Un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale peut être dissolu par une simple signature. Le fait de fonder le Bureau sur une assise législative serait l'expression la plus manifeste de l'engagement durable du gouvernement et du Parlement envers les valeurs d'un gouvernement honnête et ouvert.

Comme il est fort probable qu'une assise législative permettrait au BIFP ou à son successeur d'accroître sa crédibilité et son efficacité, il est difficile de justifier l'absence de mesures en ce sens. L'application de certains des critères particuliers présentés ci-dessous semble étayer cette thèse.

Un développement important s'est produit après l'année à l'étude, le gouvernement a effectivement reconnu que les employés ont le droit d'être protégés par la loi contre les représailles exercées à la suite de la divulgation de comportements illicites dans leur milieu de travail. Le 12 juin 2003, le ministre de la Justice a déposé le projet de loi C-46, qui propose un amendement au *Code criminel* afin qu'il soit désormais illégal « de punir un employé, de le menacer, de l'intimider ou d'user de rétorsion à son égard s'il fournit

des informations à propos d'une infraction qu'il croit que son employeur – ou un agent ou directeur supérieurs de l'employeur – a commis en violation d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral ».

Bien qu'il ait été placé dans le contexte de la fraude financière et du délit d'initié, on pourrait faire valoir que l'amendement a une application beaucoup plus vaste, particulièrement lorsqu'on considère la place qu'il occupe dans le *Code criminel*. Même s'il vise surtout les employés et les employeurs des sociétés, il est possible qu'un employé – y compris un employé de la fonction publique – se prévale de cet amendement si son employeur pose un acte qui va à l'encontre des lois provinciales ou fédérales. Si cela s'avère vrai, le projet de loi C-46 représente une confirmation de la part du gouvernement que la loi est un moyen approprié de protéger ceux qui divulguent des actes fautifs contre les représailles.

Il faut aussi souligner qu'il existe de nombreux précédents dans le secteur fédéral en ce qui a trait aux interdictions législatives s'appliquant aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs (voir la section 2.4 du présent rapport).

On pourrait penser qu'un récent amendement au projet de loi C-25, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, fournit une assise législative au BIFP. Ce n'est pas le cas. L'amendement reconnaît uniquement le droit du Conseil du Trésor d'élaborer une politique s'appliquant à la divulgation d'actes fautifs, conformément à son habileté à formuler des politiques. En fait, la *Politique sur la divulgation* et le BIFP qu'elle a établi existaient déjà.

Manifestement, une loi sur la dénonciation ne devrait pas être envisagée comme une solution à tous les problèmes. Effectivement, dans les pays qui comptent des organismes de dénonciation créés par une loi, la loi seule n'est pas toujours suffisante pour vaincre l'hésitation des employés à divulguer des actes fautifs. Même s'il est possible que la loi atténue la peur des représailles, particulièrement lorsqu'elle fournit des outils d'enquête et d'application vigoureux, la peur ne disparaît pas entièrement. À différents degrés, d'autres facteurs influent sur la décision d'un employé de révéler un acte fautif. L'un de ces facteurs est l'hésitation généralisée que la plupart des gens manifestent à l'idée d'abandonner la sécurité de leur confort personnel au profit de l'intérêt public. Cette hésitation est accentuée par l'aversion pour le risque répandue chez les employés et les gestionnaires qui oeuvrent dans de grandes institutions très structurées et hiérarchisées comme la fonction publique.

Si elle n'est pas assortie de structures efficaces, la promotion d'un changement culturel ne sera ni suffisante ni susceptible d'obtenir des résultats probants.

Aussi bien dans le contexte gouvernemental que dans les entreprises, des exemples bien connus illustrent clairement que, peu importe les moyens offerts pour divulguer les actes fautifs et la solidité des outils et des garanties fournis en matière de protection contre les représailles, la dénonciation ne constitue pas toujours une bonne décision de carrière.

Je crois néanmoins que deux réponses peuvent être offertes.

Premièrement, les réalités immuables que j'ai mentionnées plus haut militent pour l'élimination de tout obstacle structurel favorisant ces peurs et hésitations naturelles. En outre, elles justifient l'établissement d'un organisme et de procédures efficaces qui offriraient suffisamment de garanties et de protection pour atténuer les réserves et les craintes, à défaut de les éliminer complètement.

La deuxième réponse vise à combiner une approche législative à la promotion d'un « changement culturel ». Au lieu de simplement autoriser la divulgation d'actes fautifs, ce nouveau contexte culturel ferait la promotion de la dénonciation en tant que service méritoire en récompensant les employés qui s'acquittent de leurs engagements à l'endroit de l'intérêt public. Ici aussi, même de modestes progrès représenteraient une amélioration. Nous ne devons toutefois pas présumer qu'un tel changement culturel se fera aisément, ni espérer qu'un grand nombre de gens s'adonneront à la dénonciation ou sous-estimer l'hésitation des institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis dans leur organisation (une condition préalable à la réceptivité à récompenser publiquement les employés qui divulguent des actes fautifs).

S'il est souhaitable de créer une loi sur la dénonciation, il faudrait se poser les questions suivantes à propos de tout organisme créé par une telle loi :

- Quelle forme prendrait-il?
- Quels seraient ses pouvoirs?
- En quoi consisterait sa structure?
- Quelle place occuperait-il au sein de la structure fédérale?

Je ne suggérerai que quelques réponses générales dans cette partie du rapport.

Selon moi, une mesure législative devrait être bien davantage que seulement quelques articles supplémentaires ajoutés à un autre projet de loi. La question est trop importante, délicate et compliquée pour n'être qu'un ajout, que ce soit au projet de loi C-25, comme cela a été proposé, ou à tout autre projet de loi. Si l'on juge qu'une loi est pertinente, et j'estime que c'est le cas, elle mérite alors un texte de loi entièrement consacré à cette question. Ce texte de loi devrait aborder en détail des aspects comme l'objet, le mandat, les pouvoirs, les procédures, les sanctions, les remèdes et les mécanismes de dénonciation et de supervision qui seraient propres à l'organisme ainsi créé.

La plupart des divulgations étaient liées à l'emploi et non à des actes contraires à l'intérêt public.

Au moins deux observations d'ordre général peuvent être présentées. L'une s'applique à l'élaboration d'un mécanisme créé par une loi qui satisferait aux critères établis dans le rapport et qui fournirait les outils et les mesures de protection permettant une prestation de services efficace tout en inspirant le plus de confiance possible. L'autre consiste à établir et à imposer par voie législative un organisme qui est en accord avec le cadre distinct du gouvernement fédéral canadien, y compris avec son pouvoir législatif et exécutif de même qu'avec les différents secteurs de la « fonction publique ». Étant donné les objectifs et les besoins propres à un tel organisme, il sera peut-être nécessaire de faire preuve d'innovation.

Si les analyses et les propositions figurant dans le rapport sont accueillies favorablement, j'aurai comme priorité de continuer à travailler avec mes collègues afin de présenter un modèle précis et détaillé qui intègre les éléments découlant des critères mentionnés plus loin. Nous espérons que ces efforts pourront être réalisés en collaboration avec d'autres organismes, comités, groupes et individus intéressés, aussi bien dans le secteur public que privé.

2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi

Les activités divulguées et faisant l'objet d'une enquête de la part du BIFP doivent concerner des actes fautifs graves (comme le précise la Politique sur la divulgation), particulièrement un comportement ayant des répercussions importantes sur l'intérêt public. En règle générale, un comportement lié à une plainte ou à un grief dans le domaine de l'emploi, des ressources humaines, des droits de la personne, du harcèlement ou de la discrimination est davantage du ressort d'un autre mécanisme ou organisme. En l'absence de cas réels d'actes fautifs – et en la présence de cas qui ne peuvent tout à fait être qualifiés d'actes fautifs – tout mécanisme visant à accueillir et à traiter les cas réels ne servira pas son objet original.

Dans l'ensemble, les fonctionnaires pourraient être susceptibles de divulguer deux types d'activités au BIFP. Le premier s'applique aux différends liés à l'emploi dans le cadre desquels la personne estime qu'elle en est la victime, ou encore la bénéficiaire une fois que le différend est résolu. Même si ces cas sont importants et qu'ils méritent d'être traités, beaucoup d'entre eux, sinon la majorité, ne constituent pas des actes fautifs, du moins pas en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Malgré cela, beaucoup de cas soumis au BIFP au cours de sa première année d'existence et par la suite font partie de cette catégorie.

La plupart du temps, ces cas sont traités plus efficacement par les organismes qui se spécialisent dans l'activité en question. Avec le consentement du dénonciateur, nous avons référé la majorité de ces cas à une entité mieux appropriée à leur résolution. Cela ne signifie pas que le Bureau refuse ces cas d'emblée. À quelques reprises, mon personnel a été en mesure de régler rapidement un problème d'emploi de longue date en demandant et en obtenant l'entière collaboration du décideur compétent.

Il arrive aussi que certains cas semblent, à priori, être liés à l'emploi et ne comporter qu'une seule victime. Toutefois, lorsqu'on les examine en profondeur, il devient manifeste que l'activité présumée peut souvent être classée dans l'une des quatre catégories d'actes fautifs.

Un deuxième type d'activité présumée répond à la définition d'actes fautifs mise de l'avant par la *Politique sur la divulgation*. Ces activités ont davantage de répercussions sur l'intérêt public car elle sont graves et nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère; elles nuisent à la mise en œuvre de programmes ou à la fourniture de services au public. Certains cas soumis au BIFP au cours de l'année écoulée présentaient des comportements présumés qui faisaient manifestement partie de cette catégorie. Ils ont tous nécessité de longues enquêtes complexes, mais n'ont pas nécessairement donné lieu à la découverte d'actes fautifs. Ces cas sont manifestement couverts par le mandat du BIFP.

Malgré cela, assez peu de cas de divulgation de ce type ont été rapportés au BIFP. Comme je l'ai mentionné auparavant, il est impossible de connaître le nombre d'actes fautifs graves survenant dans la fonction publique. Nous savons que des cas graves ont été découverts par les services de police et la vérificatrice générale. En outre, certains comités parlementaires ont allégué des actes fautifs graves. De nombreux cas concernant des actes fautifs graves commis au sein du gouvernement ont largement été relatés et analysés dans les médias et dans d'autres tribunes publiques. La question qui se pose est la suivante : pourquoi les employés qui étaient probablement au courant de ces activités n'ont-ils pas fait appel au BIFP?

Même si l'on peut croire que de telles divulgations sont faites par le truchement de mécanismes ministériels internes, il semble que ce ne soit pas toujours le cas. En réalité, les agents supérieurs des ministères qui ont la responsabilité d'examiner les divulgations d'actes fautifs indiquent qu'ils reçoivent rarement des rapports liés à des actes fautifs graves.

2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques

Tout mécanisme créé pour traiter des divulgations ou des allégations d'actes fautifs doit essentiellement offrir une protection efficace contre les représailles aux personnes qui font de telles divulgations ou allégations. La dénonciation comporte des risques réels et perçus. Le gouvernement a la responsabilité de réduire ces risques au minimum en interdisant clairement l'exercice de représailles et en fournissant des mesures de protection efficaces contre cette pratique. Les motivations et l'évaluation des risques et des avantages ne sont pas les mêmes pour les deux catégories de cas à divulguer : ceux qui concernent l'emploi et ceux qui sont d'intérêt public.

La *Politique sur la divulgation* interdit clairement les représailles exercées à la suite de la divulgation de bonne foi d'actes fautifs. Le Bureau estime qu'il s'agit là d'une responsabilité importante. Nous indiquons aux personnes qui nous demandent des renseignements ou qui divulguent des actes fautifs qu'elles bénéficient d'une protection contre les représailles qui s'applique aussi à leurs témoins. En outre, nous leur disons que les allégations de représailles feront l'objet d'une enquête toute aussi complète et rigoureuse que celle que nous réaliserons sur les allégations d'actes fautifs; nous les informons que cette mesure de protection est de durée illimitée et qu'elle s'applique même s'il s'avère après examen et enquête que les allégations ne sont pas fondées.

Comme je l'ai mentionné dans la partie I du présent rapport, le Bureau n'a traité qu'un seul de ces cas. Nous avons tout de même dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à acquérir les connaissances nous permettant de comprendre la diversité et la subtilité des représailles et les compétences nécessaires à leur reconnaissance; nous avons aussi dû nous renseigner sur les institutions qui étaient les plus appropriées pour s'occuper de tels cas.

Tel que proposé plus haut, il est légitime et important de s'interroger sur les raisons qui ont fait qu'un nombre élevé de divulgations faites l'année dernière au BIFP visaient des activités faisant partie de la première catégorie – des cas liés à l'emploi, comportant une seule victime et ne concernant pas nécessairement un acte fautif – tandis que très peu d'allégations ont été rapportées dans la deuxième catégorie – des actes fautifs dont la victime est habituellement quelqu'un qui n'est pas le dénonciateur mais, à la limite, le public.

À mon avis, cela s'explique surtout par la possibilité de trouver un point d'équilibre entre la probabilité de subir des représailles et l'espoir de bénéficier d'un avantage personnel. Par exemple, si je crois être la victime d'une faute liée à l'emploi, il est possible que je sois prêt à courir le risque de subir des représailles parce que j'espère raisonnablement tirer un avantage personnel si le problème est examiné et réglé. Cependant, si je ne suis pas la victime de l'acte fautif, il est peu probable que je bénéficie de la réparation de l'acte en question. Par conséquent, il se peut que je ne sois pas prêt à subir des représailles parce que j'ai divulgué l'acte fautif. De plus, beaucoup de gens ne veulent pas prendre le risque de se faire traiter de traître, de lâcheur ou d'employé déloyal par leurs supérieurs et leurs collègues.

Il est nécessaire de calmer les craintes liées aux représailles en établissant une protection statutaire efficace, particulièrement en ce qui concerne les divulgations d'actes fautifs qui ont pour victimes d'autres individus ou qui vont à l'encontre de l'intérêt public.

Manifestement, les fonctionnaires doivent faire preuve de beaucoup de courage et d'engagement à l'égard de l'intérêt public lorsqu'ils divulguent un acte fautif grave, particulièrement lorsqu'ils savent qu'ils courent le risque, réel ou perçu, de subir des représailles sans pour autant tirer avantage de leur geste. Il est incontestable que l'institution responsable doit fournir des incitatifs et reconnaître le service qui est rendu au public, notamment en offrant une protection efficace contre les représailles.

On peut faire valoir qu'il n'existe actuellement pas d'incitatif ou de reconnaissance publique pour les dénonciateurs (voir la section 3.5). Parallèlement, la perception généralisée, et pas nécessairement déraisonnable, est que les mesures de protection contre les représailles s'appuyant sur une politique gouvernementale sont peu susceptibles d'être efficaces.

Il est évident que le scepticisme à l'endroit de l'habileté du Bureau à offrir des mesures de protection efficaces est directement lié à une incertitude à propos de l'efficacité d'une politique par opposition à une loi et à l'indépendance et aux pouvoirs du BIFP. À ce titre, la peur des représailles – et le fait de douter qu'un organisme créé par une politique gouvernementale puisse contrer les projets des personnes qui sont déterminées à exercer des représailles – représente probablement une autre raison pour recommander l'établissement d'un organisme créé par une loi.

Dans le secteur fédéral, il existe de nombreux antécédents en matière d'interdictions statutaires relatives aux représailles. Actuellement, cinq lois interdisent expressément l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur la concurrence*, le *Code canadien du travail*, la *Loi sur la marine marchande du Canada* et *la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Même si elle n'est pas encore en vigueur, la *Loi sur les produits antiparasitaires* comprend également de telles interdictions, tout comme le projet de loi C-46, qui propose un amendement au *Code criminel*. (Voir la section 2.2 du présent rapport.)

2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs

Un gouvernement qui est déterminé à identifier et à traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique sans égard au lieu où ils se sont produits devrait habituellement fournir un écran élargi de protection contre les représailles. Plus la protection est restreinte et conditionnelle, plus cela risque de dissuader les personnes qui pourraient divulguer des actes fautifs. Par conséquent, il ne serait pas justifié de restreindre cette protection.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, un fonctionnaire qui allègue avoir été victime de représailles doit aussi avoir initialement divulgué au BIFP l'acte fautif qui a provoqué les représailles alléguées. Autrement dit, si un fonctionnaire fait une allégation d'actes fautifs à un gestionnaire ministériel ou à un agent supérieur, il ne peut pas subséquemment faire une allégation connexe de représailles au Bureau. De la même façon, on présume que les témoins d'une enquête sur des actes fautifs ouverte par un tiers sont dans l'impossibilité de se plaindre s'ils subissent des représailles à la suite de leur témoignage.

Le fait d'établir un lien entre la divulgation initiale de l'acte fautif et la plainte ultérieure concernant les représailles vise apparemment à assurer que les enquêtes sur les représailles se limiteront aux cas où la divulgation initiale est jugée de bonne foi.

Lorsqu'on établit une distinction entre ces deux situations, il est impossible de lier la bonne foi de la dénonciation initiale à la plainte concernant les représailles.

Cependant, l'exigence initiale concernant la « bonne foi » ne peut être appliquée que de manière restreinte dans la pratique. Tout d'abord, on devrait toujours partir de l'hypothèse que chaque divulgation est faite de bonne foi. Il n'existe pas de tests efficaces afin d'évaluer la « bonne foi » et cette dernière constitue intrinsèquement une exigence éthique de la divulgation d'actes fautifs (des mesures disciplinaires connexes s'appliquent aux divulgations de « mauvaise foi »). Ensuite, selon notre expérience, le manque de bonne foi n'est jamais le problème. Sans être de mauvaise foi, futiles ou vexatoires, il arrive parfois que les divulgations soient faites par des plaignants mal ou partiellement informés ou ayant une idée fausse à propos de la situation.

Il faudrait donc s'efforcer de toujours présumer qu'il y a bonne foi et d'offrir une protection efficace contre les représailles, et ce peu importe le lieu où la divulgation initiale a été faite. Ainsi, les plaignants qui ont initialement divulgué l'acte fautif à un gestionnaire ou à un agent supérieur sur les lieux où la question a fait l'objet d'une enquête pourraient ultérieurement faire une allégation de représailles au Bureau. Cela permettrait aussi aux témoins – qui n'ont pas choisi le mécanisme de divulgation initial et qui feraient peu, ou pas du tout, confiance à l'enquête initiale – de signaler un cas de représailles au Bureau. Enfin, l'allégation de représailles pourrait faire l'objet d'une enquête, sans égard à la divulgation initiale.

Il faut permettre au BIFP ou à son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles et ce, même lorsque la divulgation initiale d'actes fautifs est faite par l'intermédiaire d'un mécanisme ministériel interne, de mécanismes externes ou par des témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire ou d'autres organismes.

Qu'en est-il des fonctionnaires qui utilisent un mécanisme externe comme les médias pour divulguer des actes fautifs? Devraient-ils bénéficier d'une protection contre les représailles? La *Politique sur la divulgation* et les tribunaux reconnaissent que, dans certaines circonstances exceptionnelles, un employé peut avoir raison d'utiliser cette avenue. Le motif invoqué par les tribunaux est l'intérêt public. Pour ce qui est de la politique, cette dernière fait référence à deux de ces circonstances : lorsqu'il y a un risque imminent pour la vie, la santé ou la sécurité du public ou lorsqu'un employé a épuisé toutes les procédures internes existantes.

Cependant, la *Politique sur la divulgation* ne répond pas directement à la question de savoir si, dans de telles circonstances, le dénonciateur est protégé contre les représailles. La politique interdit effectivement au Bureau de protéger ceux qui n'on pas fait la divulgation initiale au BIFP. On peut soutenir qu'il s'agit d'une restriction injustifiée qui est susceptible de décourager la divulgation et la réparation des représailles. Si, en dernier recours ou dans des circonstances exceptionnelles, il est légitime d'utiliser un mécanisme externe de divulgation dans l'intérêt public, les personnes qui utilisent un tel mécanisme devraient avoir le droit d'être protégées contre les représailles.

Un autre défi est lié à une brèche importante dans le système de protection contre les représailles. Que se passera-t-il si des fonctionnaires sont appelés comme témoins devant un comité parlementaire qui leur pose des questions à propos des actes fautifs présumés qui ont été commis au sein de leur ministère? Ou encore, que se passera-t-il s'ils font des allégations d'actes fautifs à un autre organisme ou mécanisme de recours comme la vérificatrice générale?

Le Bureau ne peut actuellement protéger ces fonctionnaires contre les représailles car il ne peut le faire que si les personnes soumettent leur allégation directement au

Bureau. Je ne crois pas que les comités parlementaires et les autres organismes ont le mandat de fournir une protection contre les représailles.

En théorie, le BIFP ou un organisme successeur créé par une loi pourraient actuellement offrir une certaine protection si nous collaborions d'une manière quelconque à l'enquête menée par le comité ou l'organisme sur la divulgation initiale. Ce serait toutefois peu pratique et cela entraînerait un chevauchement inutile.

Dans le cadre du présent rapport, je veux simplement signaler ce problème et susciter une réflexion. Je ne suis pas encore en mesure de proposer une solution. Deux options sont toutefois envisageables. L'une consiste à donner aux organismes qui réalisent des enquêtes impliquant des témoins, le pouvoir et les ressources leur permettant de protéger lesdits témoins contre les représailles. Une seconde option serait de donner au BIFP ou à son successeur le mandat de protéger contre les représailles les témoins qui divulguent un acte fautif à un autre comité ou organisme. Ainsi, le BIFP n'aurait pas à participer à l'enquête initiale. Une telle responsabilité s'appliquerait uniquement si une allégation ultérieure de représailles est faite au Bureau et que ce dernier mène une enquête, formule des conclusions et, s'il y a effectivement représailles, fait des recommandations exécutoires.

2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive

Étant donné que le principal but de toute politique ou loi fédérale sur la divulgation des actes fautifs est d'identifier et de traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique, il faut parfaire le mécanisme établi pour satisfaire à ce besoin, et ce peu importe la source de divulgation. Pour le même motif, les circonstances peuvent justifier la réalisation d'une enquête proactive sur les actes fautifs en question.

Le fait d'insister davantage sur l'intérêt public plutôt que sur les ressources humaines et l'emploi, comme le fait la *Politique sur la divulgation*, donne à penser qu'il serait souhaitable d'élargir l'accès au BIFP. Outre les cas divulgués par les fonctionnaires, le BIFP ou son successeur pourrait également se charger des cas de divulgation d'actes fautifs soumis par des syndicats de la fonction publique, des particuliers, des groupes de défense des intérêts publics et d'autres intervenants et mener des enquêtes sur ces affaires.

Les citoyens, les groupes de défense des intérêts et les syndicats de la fonction publique devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et pouvoir bénéficier d'une protection contre les représailles.

Il ne faut pas oublier que le but de ce type de politique ou de loi consiste à repérer et à traiter efficacement les actes fautifs commis au sein de la fonction publique. La *Politique sur la divulgation* énonce clairement ce but. Cependant, seuls les employés de la fonction publique ont actuellement le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP. Il semble que cette restriction est attribuable à l'intention de maintenir un système de divulgation qui est entièrement interne à la fonction publique. Non seulement ce système de divulgation est-il interne dans la chaîne hiérarchique et les mécanismes utilisés pour enquêter sur les divulgations d'actes fautifs, mais aussi seuls les employés de la fonction publique ont le droit de divulguer de tels actes.

Pour favoriser la découverte et la réparation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais connus seulement de personnes ou de groupes ne faisant pas partie de la fonction publique, il faudrait songer à éliminer la restriction voulant que seuls les employés de la fonction publique aient le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP.

Depuis la création du BIFP, des citoyens ne faisant pas partie de la fonction publique ont tenté à plusieurs reprises de faire des allégations d'actes fautifs touchant la fonction publique. Ces allégations auraient peut-être entraîné la réalisation d'enquête et la découverte d'actes fautifs graves. À titre d'agent, j'ai toutefois été incapable de répondre à ces demandes et de faire enquête sur les cas qui m'ont été soumis en raison du fait que seuls les fonctionnaires constituent une source de divulgation acceptable en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Bien qu'il n'y ait pas d'autre avenue ou mécanisme bien établis et efficaces pour examiner ces cas, nous nous sommes efforcés de les référer à un ministère ou à un organisme compétents.

Il se peut que des personnes ne faisant pas partie de la fonction publique possèdent des renseignements importants et crédibles concernant un acte fautif commis au sein de la fonction publique en raison des opérations qu'elles réalisent avec le gouvernement. Dans certains cas, elles peuvent être mieux disposées à communiquer ces renseignements qu'un fonctionnaire car elles n'ont pas à se soucier des représailles qui pourraient être exercées à leur encontre.

Qu'ils soient fonctionnaires ou non, des membres de groupes de défense des intérêts et de syndicats de la fonction publique peuvent également posséder des informations à propos d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique. Même si ces individus ne désirent pas communiquer ces informations, l'organisme peut décider de faire part de ces allégations en leur nom.

Dans certains cas, il est possible que les citoyens ou les groupes visés craignent d'être victimes de représailles pour avoir fait de telles allégations. Par exemple, un citoyen qui allègue des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et touchant à des règlements régissant la passation de marchés ou la taxation peut avoir peur de subir des représailles de la part du ministère visé. Il peut craindre de ne pas avoir accès à d'autres marchés ou d'être sujet à des vérifications injustifiées ou non prévues. Un groupe de défense des intérêts peut craindre que la subvention qu'il a demandée au gouvernement lui soit refusée parce qu'il a allégué que des actes fautifs ont été commis au sein de la fonction publique.

Si l'on estime que la divulgation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique faite par ces sources est dans l'intérêt public, l'organisme chargé d'examiner ces cas et de faire enquête devrait être en mesure de protéger lesdites sources contre les représailles. À l'instar de tous les cas d'actes fautifs, les représailles seraient interdites et les allégations les concernant feraient l'objet d'une enquête approfondie.

Il faut aussi mentionner un autre aspect de la question des sources de divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* suppose que le BIFP fera enquête sur les actes fautifs commis au sein de la fonction publique seulement si et quand on lui soumettra un cas précis. Autrement dit, on s'attend à ce que le BIFP (comme les mécanismes ministériels internes) soit réactif, et non proactif. Même si la *Politique sur la divulgation* n'interdit pas expressément les enquêtes proactives, elle suppose tout de même que « l'élément déclencheur » de ces enquêtes consistera en une divulgation réelle. En revanche, il n'est pas incompatible avec la politique de soutenir, comme je le fais, qu'il y a des circonstances qui justifient la proactivité et qui peuvent même la rendre nécessaire.

Une de ces circonstances est une accumulation d'allégations de même nature de la part de fonctionnaires œuvrant dans un même ministère ou pour un même programme; cette accumulation pourrait éventuellement indiquer une forte probabilité que d'autres

formes d'actes fautifs soient commis de façon systémique à l'échelle du ministère. Par exemple, il pourrait s'agir d'un cas flagrant de mauvaise gestion en raison d'insouciance. Le Bureau s'apprête à tirer cette conclusion à propos d'un ministère en particulier et prévoit prendre des dispositions pour réaliser un examen et une enquête proactifs. S'il ne le fait pas, il court le risque d'ignorer un acte fautif potentiellement grave qui peut prendre de l'ampleur et affecter un grand nombre d'employés.

Il faudrait songer à faire en sorte que la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi qui lui succédera reconnaissent qu'en pareilles circonstances, les enquêtes proactives peuvent être justifiées et valables.

2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide

La découverte d'actes fautifs devrait entraîner l'imposition rapide de mesures correctives et disciplinaires. Une telle attente doit être justifiée et partagée par la plupart des fonctionnaires pour qu'un organisme comme le nôtre soit efficace. En règle générale, un tel organisme devrait être habilité à rendre des ordonnances plutôt qu'à faire des recommandations, ou être en mesure de rendre ces recommandations exécutoires. En l'absence d'un devoir clair que les autorités compétentes doivent prendre les mesures qui s'imposent, une action appropriée et rapide ne serait ni justifiée ni largement répandue parmi un grand nombre de fonctionnaires.

Un autre obstacle de taille à l'accroissement du nombre de divulgations d'actes fautifs faites dans l'intérêt public est la perception que, même s'il y a divulgation, cela n'entraînera aucune mesure corrective ou disciplinaire. Beaucoup des fonctionnaires à qui nous avons parlé croient qu'il y aura peu ou pas de changements, que les fautifs sont peu susceptibles de faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées et qu'ils ne modifieront pas leur comportement.

Étant donné l'expérience acquise par le Bureau, il est difficile de mesurer son efficacité éventuelle, notamment à la lumière du peu d'outils dont il dispose pour réagir à une enquête qui prouve l'existence d'actes fautifs. Essentiellement, ces outils sont la recommandation, la négociation et la persuasion. Bien que restreinte, notre expérience n'est pas encourageante. Même s'il est difficile de comprendre comment le Bureau pourrait remplir son mandat avec le cadre et les outils dont il dispose actuellement, il m'apparaît manifeste que, comme nous ne sommes pas en mesure de faire des recommandations ou des ordonnances exécutoires, nous ne pouvons pas, ne pourrons pas – et ne devrions probablement pas – inspirer la confiance dont nous avons besoin.

Il y a un certain manque de cohérence entre les types d'actes fautifs graves qui sont censés faire l'objet d'enquêtes de la part du Bureau et les mesures plus ou moins insatisfaisantes qu'il peut appliquer s'il y a réellement acte fautif. Il est permis de penser que les actes fautifs qui sont couverts par le mandat du Bureau – la violation d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, les cas flagrants de mauvaise gestion et les menaces graves pour la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement – sont trop graves pour ne donner lieu qu'à des recommandations d'agir, à une conformité plus ou moins volontaire, à des remèdes imprévisibles et à des sanctions négociées.

Cet aspect de la question est davantage mis en évidence lorsqu'on constate que la *Politique sur la divulgation* ne prévoit pas de lignes directrices générales ou de types de sanctions pour les individus fautifs, pas même pour les personnes qui ont commis l'un des quatre types d'actes fautifs graves mentionnés dans la politique. Elle précise

que les gestionnaires et les employés qui exercent des mesures de rétorsion ou qui divulguent des actes fautifs d'une manière non conforme à la politique sont susceptibles de se voir imposer des mesures administratives et disciplinaires pouvant aller jusqu'à un licenciement. Ces mesures ne seront toutefois adoptées qu'après une consultation avec les Services ministériels des ressources humaines et les Services juridiques. Il est tout de même étonnant de constater que la politique ne fait aucune mention précise des mesures qui pourraient être appliquées à l'individu fautif.

Les actes fautifs graves ne peuvent être traités efficacement et de façon crédible lorsque les mesures manquent de fermeté, sont inconsistantes, dépendent d'actions volontaires et ont une tolérance pour les conflits d'intérêts même apparents.

Un système ou un organisme qui a le mandat d'identifier et de réprimer les actes fautifs et d'imposer des mesures disciplinaires à un individu fautif n'est susceptible de s'attirer le respect dont il a besoin que si ses processus et ses conclusions sont cohérents, équitables, consistants et prévisibles de tout conflit d'intérêts réel ou apparent. Cela est vrai à la fois lorsque les mesures disciplinaires sont prises par l'organisme lui-même ou, comme c'est le cas pour le BIFP, par les administrateurs généraux. En règle générale, une décision équitable et constante repose sur l'établissement de sanctions touchant des activités précises, connues à l'avance et d'application générale et uniforme.

Bien sûr, la politique gouvernementale en matière de discipline fournit déjà une orientation générale sur ce qui devrait être fait lors de l'inconduite des employés. Un processus qui s'appuie efficacement sur les gestionnaires et les sous-ministres pour admettre les constations d'inconduite et qui prend ensuite les mesures jugées appropriées illustre parfaitement la responsabilité et l'imputabilité des gestionnaires et des sous-ministres. Il tient aussi compte de la variété des circonstances et de la nécessité de faire preuve de souplesse. Mais comme il existe peu de lignes directrices en matière de discipline et de remèdes pour faciliter l'application de sanctions uniformes et appropriées dans le contexte d'actes fautifs graves prévu par la *Politique sur la divulgation*, il est fort probable que les mesures seront irrégulières et inadéquates.

Un système de traitement des actes fautifs qui fait preuve d'une trop grande irrégularité et d'un manque de direction multiplie également la possibilité de conflit d'intérêts, ou à tout le moins d'apparence de conflit. Même si cela s'avère peu probable, le fait de permettre l'application de mesures disciplinaires variées au sein d'un ministère pour réagir à un même acte fautif pourrait entraîner la dissimulation de cas où un gestionnaire ou un administrateur général inflige une sanction plus indulgente parce qu'il a un lien avec l'acte fautif. Par exemple, il est possible qu'un gestionnaire ait eu l'occasion de traiter l'acte fautif plus tôt mais qu'il ne l'ait pas fait. De la même manière, un haut gestionnaire peut avoir souhaité rehausser l'image de son ministère.

L'éventualité de conflits d'intérêts réels ou apparents touche également le Bureau. La *Politique sur la divulgation* qui a mené à la création du BIFP a été formulée et est régie par le Conseil du Trésor, qui joue le rôle d'employeur. Certes, l'intention était louable : en prévoyant l'établissement d'un mécanisme interne de divulgation et de réparation des actes fautifs, la *Politique sur la divulgation* exprime l'engagement du gouvernement à contribuer à la mise sur pied d'une fonction publique honnête, ouverte et responsable. Néanmoins, on continuera de croire que, comme les autres systèmes de contrôle internes, ce mécanisme est aussi sujet à un pouvoir discrétionnaire, à l'indulgence et au manque d'uniformité. De nombreuses personnes estiment que le Bureau est, à l'instar d'autres grandes institutions, également susceptible de minimiser ses faiblesses et de les cacher et de ne pas suivre de procédures rigoureuses et officielles, de façon volontaire ou pas.

À titre d'employeur, le Conseil du Trésor constitue peut-être un contexte approprié pour les parties de la politique qui concernent les mécanismes internes de divulgation représentés par les agents supérieurs et les gestionnaires. Pourtant, comme la politique vise les actes fautifs graves, ces activités devraient être assorties de procédures et de résultats plus rigoureux que ceux qui sont habituellement employés dans le contexte des ressources humaines et de l'emploi.

Je crois que les facteurs susmentionnés constituent un autre motif de songer à situer et à structurer le Bureau ou son successeur dans un contexte tout à fait différent. Seul un organisme créé par une loi et extérieur, ou non lié à la fonction publique ou au gouvernement peut posséder l'autorité et les instruments dont il a besoin pour appliquer des mesures correctives ou disciplinaires appropriées en cas d'acte fautif. Il semble que seul un tel organisme serait en mesure de faire des recommandations exécutoires qu'il ferait observer lui-même ou qu'il ferait exécuter par une autre entité juridiquement désignée dans le cadre du processus. Ainsi, cet organisme indépendant créé par une loi pourrait se soustraire aux conflits d'intérêts réels ou apparents et, par conséquent, être plus apte à se mériter la confiance de ceux qui hésitent à divulguer des actes fautifs

Partie III

APPLICATION DE TESTS D'ÉQUITÉ AU BIFP

3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés

Dans le plus grand intérêt de l'équité, la signification et la portée des types d'actes fautifs visés par un tel organisme devraient être aussi précises et prévisibles que possible. Cela éliminerait l'imprécision et l'ambiguïté excessives qui risqueraient de renforcer l'incertitude des fonctionnaires à propos de ce qui distingue un comportement acceptable d'un acte fautif et de ce qui différencie une situation permettant de porter un jugement éthique personnel et une situation nécessitant un respect rigoureux des règles.

Les valeurs et les règles ne sont pas nécessairement incompatibles; les règles efficaces font état de certaines valeurs et fournissent une orientation pour l'analyse de questions morales et juridiques complexes.

Il est évident que cette tâche ne peut être la responsabilité exclusive du BIFP ou d'un autre organisme semblable. Il est nécessaire que la politique ou la loi qui appuieront l'organisme soient les plus claires possibles.

Afin de clarifier encore davantage la question, il est essentiel de formuler et de promouvoir des lignes directrices, des politiques et des principes. Le Conseil du Trésor et d'autres organismes de la fonction publique ont apporté une contribution remarquable dans ce domaine, y compris en élaborant la *Politique sur la divulgation*. Le gouvernement donne également la priorité à la responsabilisation, aux compétences en matière de gestion et aux qualités de chef de file; il a aussi récemment créé le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (qui entrera en vigueur le 1er septembre 2003). En compilant des études de cas et en mettant sur pied des séances de formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor, les agents supérieurs et d'autres intervenants ministériels ont clarifié encore davantage la signification et la portée des actes fautifs.

Lorsqu'on me pose des questions au sujet du Bureau, on me demande souvent comment je peux trouver un point d'équilibre entre les valeurs et les règles lorsque je dois déterminer si un acte fautif a été commis dans un cas donné. Une question connexe et qui revient sans cesse concerne le rôle que les valeurs et les règles jouent dans l'orientation des choix éthiques et juridiques.

Même s'ils sont nécessaires, les principes éthiques, les valeurs générales et les maximes ne constituent pas un guide moral ou un indicateur d'actes fautifs. La plupart ne sont pas litigieux, et ils sont généralement connus et acceptés d'individus raisonnablement informés et ayant un sens moral. Les valeurs qui s'appliquent à la fonction publique ne sont pas complètement différentes de celles qui sont en vigueur dans le domaine professionnel. Pour les fonctionnaires, la principale différence est qu'ils ont le devoir

de servir le public plutôt que des actionnaires. Le défi consiste à appliquer des valeurs et des principes généraux à des dilemmes particuliers lorsqu'il y a conflit entre les deux ou lorsque l'activité visée est éthiquement ou moralement complexe.

Ces dilemmes et ces complexités mettent en évidence la nécessité de trouver un équilibre entre les valeurs et les règles. Dans la fonction publique, on a actuellement tendance à remplacer les règles par les valeurs. Il y a cependant un danger d'exagération dans cette direction, comme l'a démontré la tendance précédente, qui était peut-être excessivement axée sur les règles. Les fonctionnaires risquent ainsi de ne pas bénéficier de suffisamment de direction, et ils en feront les frais. Les valeurs et les règles n'ont pas à être incompatibles. Une réglementation efficace précise et applique des valeurs évidentes à des situations complexes et évolue au même rythme que les valeurs de la société.

Dans un monde idéal, tout le monde serait un modèle de raisonnement éthique et d'intégrité. Dans la réalité, toutefois, toute institution, y compris la fonction publique, compte en son sein des individus qui ont davantage besoin d'être guidés par des règles que par des valeurs et des raisonnements éthiques. Cela comprend obligatoirement des gestionnaires et des dirigeants de même que des employés d'autres niveaux; il serait naïf et utopique de croire qu'il en va autrement.

La contrepartie de « parler franchement à l'autorité » est « l'autorité devrait écouter la vérité et agir en conséquence ».

Lorsque deux valeurs ou tâches légitimes entrent en conflit, cela peut causer un dilemme difficile à résoudre. Par exemple, dans certains cas, un fonctionnaire peut avoir à choisir entre le devoir de servir l'intérêt public et le devoir d'être loyal à l'endroit de son employeur, le gouvernement. Théoriquement et habituellement, ces deux devoirs sont compatibles et interdépendants, mais ce n'est pas toujours le cas. Bien qu'il s'agisse d'une question complexe et que les choix n'apparaissent pas toujours évidents ou faciles, les décisions judiciaires ont permis de définir les circonstances particulières dans lesquelles l'intérêt public est déterminant.

Un exemple de question éthiquement et juridiquement complexe qui nécessite une réglementation détaillée est le conflit d'intérêts. On a jugé avec raison que si les valeurs et les principes généraux visés – l'honnêteté et l'intégrité – doivent servir de code de conduite efficace, ils doivent être définis par des règles particulières pouvant être appliquées à différentes situations.

Ces valeurs, ces principes et ces maximes sont trop souvent présentés comme s'ils étaient suffisamment explicites et facilement réalisables. En réalité, ils ne sont ni l'un ni l'autre. Ils doivent être accompagnés de précisions concernant leur application et leurs répercussions. Leur formulation donne parfois à penser qu'ils visent seulement les employés des niveaux de base et intermédiaire et qu'ils ne touchent pas les employés des niveaux supérieurs et n'ont aucune conséquence sur eux. On peut donner l'exemple de la maxime louable mais souvent simpliste de parler franchement à l'autorité. Le problème réside dans le fait que les « autorités » ne sont pas toujours prêtes à entendre les conseils, encore moins à les mettre en œuvre, et qu'elles font souvent retomber leur colère sur le conseiller. Dans de tels cas, la fourniture de conseils peut se révéler être une activité qui entrave le cheminement professionnel. Les gestionnaires, les dirigeants et les sous-ministre ont une responsabilité correspondante : ils doivent écouter les conseils, leur donner suite lorsque cela est pertinent et féliciter l'individu qui leur a fourni ces conseils – et non pas lui faire subir des représailles.

Je souleve ces questions pour illustrer que le Bureau est déterminé à clarifier la signification d'actes fautifs. Nous avons fait ceci, en partie, en étudiant et en

proposant une signification de ce que sont des actes éthiques. Cela comprend donc la question connexe de déterminer le type de direction qui s'avère pertinent.

En collaboration avec mes collègues et d'autres intervenants, je me suis particulièrement attardé à explorer et à préciser la signification et l'application des « cas flagrants de mauvaise gestion », qui sont sans doute le plus ambigu des types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. Même si leur application pouvait être clarifiée et qu'il serait souhaitable de donner des exemples, les autres types d'actes fautifs (la violation d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics et une menace particulière pour la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement) sont relativement explicites.

À ce jour, seulement 17 allégations d'actes fautifs faites au Bureau ont été principalement identifiées et admises en tant que cas de mauvaise gestion (même s'il arrive parfois que cela constitue un sous-thème dans un dossier lié à un autre type d'acte fautif). On me demande toutefois souvent comment le Bureau définit un cas flagrant de mauvaise gestion et quels critères nous appliquons lorsque nous enquêtons sur une allégation de mauvaise gestion.

Ma réponse, qui figure ci-dessous, vient de la réflexion que j'ai entreprise pendant l'année et de mon expérience dans d'autres contextes. Elle n'est pas fondée sur des allégations réelles qui ont été faites au BIFP.

Les cas flagrants de mauvaise gestion peuvent prendre plusieurs formes : certains peuvent être commis, d'autres peuvent faire l'objet d'omission. Néanmoins, dans tous les cas, cela cause un préjudice important à la fonction publique et au public.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, les « cas flagrants de mauvaise gestion » sont considérés, à juste titre, comme des actes fautifs graves. Personne ne peut faire valoir qu'il ne s'agit pas d'une forme d'acte fautif grave et nuisible. Parallèlement, il faudrait donner une certaine latitude aux différents « styles et contextes » de gestion et reconnaître qu'il existe des degrés variés de mauvaise gestion. Comment peut-on savoir que la mauvaise gestion est « flagrante » et qu'elle constitue un acte fautif grave? Ils sont plus faciles à reconnaître qu'à définir, mais au moins trois types de mauvaise gestion flagrante méritent notre attention. Pour chacun de ces types, les indicateurs fondamentaux du caractère flagrant sont la nature et la portée du préjudice causé.

- Un premier type de mauvaise gestion flagrante est lié à l'action ou au comportement plutôt qu'à l'omission. Par exemple, le gestionnaire, le dirigeant ou le chef d'un ministère peut enfreindre les règlements. Si le gestionnaire menace également le personnel d'une manière telle que son comportement se poursuit sans faire l'objet de vérifications ou de divulgations, l'initiative se perd, le milieu de travail est corrompu et le public ne reçoit pas les services appropriés; les membres de cette équipe de travail et le public deviennent des victimes. La majorité des gens s'entendraient pour dire qu'il s'agit d'un cas flagrant de mauvaise gestion. On le décrirait sans doute comme une distorsion complète des qualités qu'on s'attend à trouver chez un chef de file : diriger en donnant l'exemple, respecter les droits et les besoins du personnel, lui inspirer confiance, stimuler l'enthousiasme dans le milieu de travail et assurer que la prestation de services et l'obligation de rendre compte donnent des résultats positifs.

- Plus rarement identifiée, une deuxième forme de mauvaise gestion flagrante est la mauvaise gestion par omission. Dans de tels cas, un gestionnaire, un dirigeant ou un chef de ministère néglige carrément

ses responsabilités afin de diriger et de superviser le personnel et de tenir ce dernier responsable. Par conséquent, les règlements sont enfreints, le travail d'équipe se dégrade, la dissension est imminente et des tâches qui ont une incidence importante sur l'intérêt public ne sont pas effectuées ou mal faites. En outre, aucun de ces éléments nuisibles et continuellement présents n'est abordé.

Des problèmes systémiques et des politiques institutionnelles peuvent concourir à la mauvaise gestion par omission. Par exemple, même si le fait d'affecter un gestionnaire à un ministère ou à un projet pour une courte période de temps peut faire avancer la carrière dudit gestionnaire parce que cela lui permet de faire l'expérience de différents milieux de travail, cela peut être nuisible pour les ministères ou les projets en question. Dans les ministères de grande envergure, cela peut prendre jusqu'à trois ans pour acquérir suffisamment de connaissances sur le mandat et le personnel pour être en mesure d'être un chef de file efficace, de se mériter la confiance du personnel et de repérer et de traiter les cas de mauvaise gestion.

- Un troisième type de mauvaise gestion flagrante intervient lorsqu'un gestionnaire intermédiaire décide de garder le silence même s'il sait très bien que cela constitue un manquement grave au règlement et un cas de mauvaise gestion de la part de ses supérieurs et que cela aura des répercussions nuisibles sur son personnel et sur le public. Bien que ce silence puisse être attribuable à la peur de représailles ou à la passivité, il rend le gestionnaire intermédiaire complice de l'acte fautif. Ce comportement va à l'encontre de la responsabilité de gestion qui consiste à protéger et à représenter les membres de son personnel et il est aussi possible qu'il enfreigne un code professionnel. Dans toute institution, les gestionnaires peuvent être enclins et encouragés à définir leurs devoirs plus ou moins exclusivement selon les directives de leurs supérieurs. Cela peut entraîner des conséquences graves pour le personnel qui est exposé au comportement inacceptable du chef du ministère fautif et pour le public qui utilise les services du ministère mal dirigé. Dans de tels cas, on peut soutenir que le gestionnaire qui garde le silence n'a pas le droit de demeurer silencieux et qu'il devrait divulguer l'acte fautif par le truchement d'un mécanisme interne ou externe. Si l'on suppose que des mécanismes efficaces existent pour faire enquête sur ce comportement, le corriger et fournir une protection contre les représailles, le silence d'un gestionnaire peut constituer un cas flagrant de mauvaise gestion.

3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle

Les enquêtes sur les allégations d'actes fautifs réalisées par un tel organisme devraient être approfondies, objectives, confidentielles et équitables pour toutes les parties en cause, y compris le fautif présumé. Étant donné l'importance accordée à l'acte fautif et les répercussions éventuellement graves qui pourraient toucher les parties à la suite de l'enquête, la souplesse des procédures devrait passer au second plan, après la formalité et l'équité. Cette norme est également liée au devoir de répartir la responsabilité de l'acte fautif de manière équitable si ce dernier implique plusieurs personnes ou groupes, notamment s'ils ne font pas partie du même ordre de gouvernement.

Pour satisfaire à ce critère, il est manifestement essentiel que le personnel possède des compétences pertinentes en matière d'enquêtes. J'ai été extrêmement privilégié dans ce domaine. Lorsque les trois agents qui examinent et enquêtent les allégations d'actes fautifs et le directeur exécutif qui assigne et supervise les enquêtes et les analyses sont entrés en fonction au BIFP, ils possédaient déjà des compétences reconnues en matière d'enquêtes, de gestion et de relations interpersonnelles dans divers domaines pertinents. En outre, au cours de l'année à l'étude, les membres du personnel ont assisté à plusieurs cours et ateliers afin de perfectionner leurs compétences.

Une des principales forces du BIFP est qu'il s'agit d'une entité extraministérielle dont le mandat, les ressources et le budget visent principalement un objectif : enquêter sur les allégations d'actes fautifs, recommander des mesures correctives à l'acte fautif et, au besoin, des mesures disciplinaires à l'individu fautif. Cet objectif unique et la nature extraministérielle de l'organisme peuvent grandement contribuer à rendre une telle institution efficace et mieux la soustraire aux influences extérieures que si les enquêtes et l'imposition de mesures correctives est la responsabilité exclusive des ministères. À mon avis, une des faiblesses de certains mécanismes étrangers et de quelques projets de loi sur la dénonciation est liée au fait qu'ils ne prévoient pas l'établissement d'une entité extraministérielle qui réaliserait ses propres enquêtes et rédigerait ses propres rapports. Les enquêtes ministérielles internes donneront toujours lieu à des soupçons de conflit d'intérêts, fondés ou non selon les cas. Après tout, l'employeur ou le ministère mène une enquête sur ses propres activités.

Une deuxième exigence est le développement et l'utilisation de procédures d'enquête appropriées. L'élaboration d'une telle procédure a été l'une des principales priorités du Bureau. Nous désirions être en mesure de garantir la fiabilité et l'exactitude de nos conclusions et des preuves à l'appui. Nous souhaitions aussi garantir le respect des différents droits des parties, y compris ceux du présumé fautif, pendant toutes les étapes de l'enquête. Pour atteindre ces objectifs, nous avons progressivement officialisé et durci nos procédures. Par exemple, nous enregistrons généralement les entrevues et nous partageons (avec prudence et diligence) les allégations et les preuves avec les fautifs présumés afin qu'ils puissent nous fournir des réponses et des explications éclairées. Toutes les « divulgations » ou les « signalements » d'actes fautifs reçus par le Bureau sont envisagés comme des allégations d'actes fautifs, et non pas comme des admissions d'actes fautifs.

En voulant défendre le statu quo, certaines personnes ont affirmé que le fait de ne pas être un organisme créé par une loi permettait au BIFP de faire preuve de davantage de souplesse dans la manière dont il traite les cas de divulgation d'actes fautifs et réalise des enquêtes. Par exemple, selon cette théorie, le BIFP n'est pas tenu de se conformer strictement aux règles de la preuve. En outre, la réalisation d'enquêtes à caractère essentiellement administratif peut rendre la nature et les résultats des procédures moins antagonistes. La théorie de la « souplesse » n'est pas sans fondement et elle a manifestement été prise en considération lors de l'établissement du BIFP.

Par contre, une loi qui prévoirait des procédures moins souples mais plus officielles présenterait aussi des avantages. Les divulgations visées concernent des « actes fautifs », notamment des violations de lois ou de règlements. Les conclusions et les recommandations du Bureau peuvent avoir des conséquences juridiques graves et d'autres répercussions sur les individus fautifs et sur les personnes qui divulguent les actes fautifs. Puisqu'il en est ainsi, des valeurs telles que la certitude, la fiabilité, l'équité des procédures et le respect des règles de la preuve et des principes de justice naturelle occupent une place tellement importante qu'une limitation de la souplesse est justifiée et peut-être même obligatoire. La capacité à reconnaître la présence ou

Le fait d'ordonner à quelqu'un de commettre un acte fautif est fautif en soi; cela ne signifie toutefois pas que le fonctionnaire qui a obéi à l'ordre ou à la demande peut excuser son comportement en disant « on m'a dit de le faire ». Les deux actes fautifs devront être traités.

l'absence d'actes fautifs suppose habituellement l'existence de règles et de procédures constantes et équitables.

Bien que cela n'exclut pas la souplesse, cette dernière est tout de même limité à des étapes autres que l'enquête et les conclusions. Par exemple, elle pourrait être appliquée à la négociation. Cependant, l'acte fautif en tant que tel ne peut être négocié d'aucune façon. Il s'est produit ou ne s'est pas produit. À l'instar de toute procédure judiciaire, y compris les enquêtes criminelles, la négociation peut être un moyen légitime et pertinent de choisir les sanctions et les recours appropriés.

Lorsque plus d'une personne ou plus d'un palier au sein du gouvernement sont impliqués dans un acte fautif, la procédure d'enquête devrait permettre de conférer et de répartir la responsabilité avec précision. Il serait par exemple injuste de faire porter la responsabilité d'avoir enfreint des règlements uniquement sur un ou plusieurs fonctionnaires si un témoignage crédible révèle que l'acte fautif est attribuable à un ordre ou à une demande communiqués par le Cabinet du ministre.

Ceci dit, même si un tel ordre ou une telle demande étaient communiqués et qu'ils pouvaient être corroborés, cela ne constituerait pas intrinsèquement un élément qui excuserait la conduite du fonctionnaire qui a enfreint les règlements. Depuis le procès de Nuremberg, les allégations telles que « on m'a dit de le faire » ne permettent pas à une personne de fuir ses responsabilités d'avoir enfreint une loi ou un règlement dont elle connaissait, ou aurait dû connaître, l'existence. On s'attend avec raison à ce que nous rejetions de telles demandes et à ce que nous les signalions à nos supérieurs ou au sous-ministre. On s'attend ensuite, toujours avec raison, à ce que ces supérieurs traitent les actes fautifs présumés et ne permettent ni n'exercent de représailles. Si le fonctionnaire enfreint tout de même les règlements dans cette situation, cela n'excuserait pas sa conduite mais pourrait le libérer d'une partie de sa responsabilité.

Le Bureau n'a ni le mandat ni l'autorisation de suivre des pistes de responsabilités dignes de foi à l'extérieur de la fonction publique. Toutefois, dans un souci d'équité à l'égard des fonctionnaires qui peuvent être impliqués dans un acte fautif commis ailleurs, ces pistes devraient être suivies par une entité compétente.

Bien que le Bureau n'ait pas encore eu à traiter une telle situation, nous serions probablement susceptibles de prendre deux mesures. Premièrement, toute information crédible serait communiquée à une entité compétente – comme le commissaire à l'éthique, les services de police, la vérificatrice générale ou un comité parlementaire – afin qu'une enquête soit réalisée. Deuxièmement, je rédigerais un rapport sur la

responsabilité du fonctionnaire et je présenterais les témoignages crédibles portant sur les ordres donnés par une autorité supérieure afin d'expliquer pourquoi il est impossible de conclure à la responsabilité du fonctionnaire avant qu'une enquête soit réalisée sur une implication possible du Cabinet du ministre ou pourquoi cette responsabilité est par conséquent réduite.

Un dernier aspect à considérer dans cette rubrique sur l'équité est la perception généralisée au sein de la fonction publique qu'il y a deux poids deux mesures en ce qui concerne les questions éthiques et juridiques : une norme très stricte qui s'applique aux fonctionnaires et une autre beaucoup plus indulgente pour les politiciens et les ministres. Il est possible que cette perception soit exagérée mais elle est tout de même naturelle étant donné la gravité des cas de mauvaise gestion et des actes fautifs identifiés par la vérificatrice générale ou allégués et divulgués par les comités parlementaires et les médias au cours de la dernière année et auparavant.

Une véritable alternative aux mécanismes de divulgation ministériels internes devrait pouvoir être utilisée librement, directement et facilement et sans exiger la réussite de tests ou le respect de conditions préalables.

Afin que toute méthode d'enquête utilisée dans la fonction publique puisse être qualifiée de processus rigoureux mais équitable, les mêmes normes et la même rigueur doivent être appliquées et connues à l'extérieur de la fonction publique. Si l'on ne remédie pas à cette perception qu'il y a deux poids deux mesures pour les normes, cela encouragera le cynisme à l'égard des organismes d'enquête de la fonction publique tels que le BIFP. Ils peuvent trop facilement être considérés comme des organes de répression par un gouvernement qui est déterminé à abolir et à punir les actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais qui est disposé à expliquer les actes fautifs commis aux échelons supérieurs comme étant des produits acceptables et inévitables en politique. Il est à espérer que des initiatives récentes et à venir comme celles qui composent les « Mesures d'éthique » contribueront à établir une norme unique.

3.3 Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels

Les personnes qui souhaitent faire des allégations d'actes fautifs crédibles et de bonne foi devraient avoir accès à un tel organisme neutre et extraministériel de la façon la plus directe et la moins complexe possible. Afin d'assurer que l'organisme représente et est généralement reconnu comme une alternative extraministérielle aux mécanismes ministériels internes, on ne devrait pas imposer une condition préalable de divulguer initialement les actes fautifs au ministère, puis d'épuiser tous les processus ministériels.

Le fait de se heurter à des obstacles tels que des conditions préalables, des restrictions ou une préférence à ce que d'autres avenues soient utilisées rend inévitablement l'accès à l'organisme extraministériel visé difficile. Cela affecterait son rôle comme une alternative aux mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs. Dans l'hypothèse la plus optimiste, la *Politique sur la divulgation* est ambiguë sur ce point.

Dans le préambule de la politique, après avoir mentionné des mécanismes internes de divulgation d'information concernant des actes fautifs, notamment les agents supérieurs désignés à cette fin, on présente le Bureau comme suit :

> « La présente politique créé aussi un mécanisme d'examen pangouvernemental à l'extérieur des processus ministériels dont les employés peuvent se servir *lorsqu'ils ont fait appel en vain aux mécanismes ministériels* (les derniers mots ont été mis en évidence). »

Dans le texte de la politique, la préférence accordée aux mécanismes ministériels internes est moins manifeste et l'exigence de faire d'abord appel aux mécanismes ministériels n'est pas aussi restrictive. Par conséquent, on peut soutenir que les deux textes présentent des incompatibilités. Sous le titre *Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique*, on peut lire :

> « L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui:
>
> • estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
> • ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient. »

Étant donné que la restriction de « faire appel en vain aux mécanismes ministériels » présentée dans le premier extrait se trouve dans le préambule et qu'elle semble contredire le texte de la politique, j'estime qu'elle n'a pas de portée véritable. Certains ministères l'interprètent toutefois différemment et préfèrent mettre l'accent sur la nécessité de faire appel en vain aux mécanismes ministériels. Cela est apparemment la ligne de conduite adoptée par le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor lorsqu'il conseille les agents supérieurs et d'autres intervenants.

Le recours au BIFP, un organisme extraministériel, ne devrait pas être envisagé comme un échec des mécanismes ministériels internes mais plutôt comme un choix personnel attribuable à une variété de motifs légitimes.

En ce qui concerne les deux situations qui autorisent à faire appel au BIFP (voir le second extrait de la politique ci-dessus), seule la première permet un accès direct et cet accès n'est possible que lorsque les employés « estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère ». À première vue, cela semble très restrictif.

Cependant, conformément à la disposition de la *Politique sur la divulgation* concernant la création de mon Bureau à titre de mécanisme parallèle et conformément à l'intention de permettre aux fonctionnaires d'avoir accès à mon Bureau sans passer leurs raisons au crible, je crois que cette condition signifie que quiconque peut divulguer un acte fautif directement au Bureau, et ce pour ses propres raisons.

Il y a probablement une foule de raisons variées qui poussent les gens à faire appel au BIFP; la clientèle du Bureau nous a entre autres fait part des motifs suivants :

- le désir de bénéficier de davantage de confidentialité et d'anonymat;
- le manque de confiance à l'égard d'un agent supérieur en particulier;
- l'individu prétendument fautif est perçu comme un allié ou un collègue immédiat du gestionnaire ou de l'agent supérieur;
- la petite taille d'un organisme peut compliquer la divulgation interne d'une allégation particulièrement grave ou délicate;
- le caractère extraministériel du BIFP le rend moins susceptible d'entrer en conflit d'intérêts;
- les moyens d'enquête employés par le BIFP sont plus susceptibles de permettre une enquête approfondie.

Je dois toutefois ajouter que même si nous ne renseignons pas les agents supérieurs au sujet des cas ou ne leur permettons pas de participer à leur traitement et que nous

ne leur référons pas de cas à moins d'une demande ou d'une autorisation expresses à cet égard de la part du plaignant, nous entretenons d'excellentes relations avec de nombreux agents supérieurs. Ils nous ont apporté leur aide et leur collaboration. Dans plusieurs cas, nous avons indiqué aux plaignants que leur problème pourrait être résolu plus efficacement à l'interne par un agent supérieur.

Il faut souligner que l'exigence de faire appel en vain aux mécanismes internes énoncée dans la *Politique sur la divulgation* et la préférence accordée aux dits mécanismes internes concordent avec les mécanismes de divulgation établis au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. En réalité, à certains égards, les conditions imposées par ces mécanismes sont beaucoup plus rigoureuses que celles qui figurent dans la *Politique sur la divulgation* canadienne. Au Royaume-Uni, par exemple, les individus doivent non seulement faire appel en vain aux procédures internes, ils doivent également fournir des documents prouvant qu'ils l'ont fait avant d'être autorisés à passer à l'étape suivante. Par contre, le mécanisme de divulgation du gouvernement fédéral américain n'exige pas une divulgation interne préalable.

La confusion et les restrictions découlant de la *Politique sur la divulgation* indiquent manifestement qu'il est nécessaire de clarifier et de faire disparaître les ambiguïtés, que ce soit au sein de la politique elle-même ou de toute loi qui sera éventuellement édictée. D'une part, l'accès direct au BIFP – sans avoir préalablement recours à un mécanisme ministériel interne – devrait clairement être permis, peu importe les motifs invoqués par le fonctionnaire. D'autre part, la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi qui sera éventuellement édictée ne devraient pas montrer de préférence à l'endroit du recours aux mécanismes ministériels internes plutôt qu'au BIFP, ou vice versa. Ils devraient être envisagés comme des alternatives et non comme des concurrents. Sinon, les choix de mécanismes offerts aux fonctionnaires sont restreints de façon injustifiable.

Si les divulgations d'actes fautifs pouvaient être faites par n'importe quelle source, toutes les institutions du secteur public fédéral auraient accès au BIFP ou à son successeur.

À moins que l'on ne surmonte complètement ces deux obstacles, il existera une partialité au détriment du processus extraministériel fourni par le BIFP et cela affectera son rôle comme une alternative possible. Nous n'avons aucune intention de critiquer les processus ministériels internes. Nous recommandons plutôt qu'ils soient mis en valeur afin de faire connaître les importantes possibilités qu'ils offrent, mais sans prétendre de leur supériorité. Cette attitude ne fait que dissuader les fonctionnaires de faire appel au BIFP.

Étant donné qu'ils fonctionnent à l'intérieur des ministères, les mécanismes ministériels internes présentent des caractéristiques distinctes, notamment en ce qui a trait aux responsabilités, à la chaîne hiérarchique pour rendre compte, aux possibilités d'accès et au degré, ou au manque, de transparence. Si le BIFP et les agents supérieurs/gestionnaires représentent des mécanismes régis par la même politique du Conseil du Trésor, elle-même teintée par une approche visant les ressources humaines et la gestion et que cela entraîne inévitablement un biais en faveur des règlements internes, cela pourrait susciter une certaine hésitation à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accès au mécanisme extraministériel et provoquer une restriction dudit accès.

Aussi longtemps que ces deux possibilités coexisteront au sein d'une même politique, le fait de recourir au mécanisme extraministériel pourrait être envisagé par certains comme un échec des processus de règlement ministériels internes et non pas comme une possibilité de profiter librement d'un mécanisme parallèle également valable et possédant ses propres forces et caractéristiques. Dans le cadre de la loi, la séparation des deux approches et la reformulation de l'option extraministérielle permettraient probablement de remédier au problème de concurrence.

3.4 Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail

Il serait inéquitable de ne pas permettre à un grand nombre de fonctionnaires de faire appel à un tel organisme extraministériel et neutre pour divulguer des actes fautifs – et de leur en interdire l'accès uniquement en raison de la nature particulière de l'institution pour laquelle ils œuvrent. Il se verraient refuser un recours et un avantage qui sont offerts à d'autres fonctionnaires. Le seul critère dont on devrait tenir compte est qu'ils travaillent pour des institutions fédérales du secteur public; on ne devrait pas exiger qu'ils se conforment strictement à la définition d'employés du Conseil du Trésor.

La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et par le fait même l'accès au BIFP, s'appliquent uniquement aux ministères et organismes ainsi qu'aux personnes qu'ils emploient, tel que mentionné dans la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. On estime qu'il s'agit là du « cœur » de la fonction publique, lequel est principalement géré par le Conseil du Trésor, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et qui agit à titre d'organisme employeur en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Malgré les arguments juridiques, juridictionnels et structurels présentés pour expliquer cette situation, il n'en demeure pas moins qu'environ seulement 168 000 employés – moins de la moitié des personnes entretenant des relations de travail avec le gouvernement fédéral – sont visés par la *Politique sur la divulgation* et donc autorisés à faire appel au BIFP.

Si l'on souhaite que les divulgations d'actes fautifs soient reconnues et récompensées publiquement, il faut tenir compte de l'hésitation de tout organisme de grande taille possédant un système de divulgation interne à admettre publiquement que des actes fautifs ont été commis dans son sein.

On peut soutenir que cette restriction est inéquitable et sujette à caution. Bien sûr, ces institutions ont été encouragées à créer leur propre mécanisme interne pour traiter les allégations d'actes fautifs, mais elles n'ont pas accès à un mécanisme extra-organisationnel comme le BIFP. À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je serais disposé à intégrer ces organismes au champ d'application de mon mandat afin de favoriser l'équité et l'égalité d'accès. Cela suppose évidemment que le Bureau bénéficierait des ressources et de l'autorité additionnelles dont il aurait besoin.

Cette décision ne revient toutefois pas au Bureau. Je présume qu'elle sera prise par le Cabinet, ou par le Parlement si une loi est considérée, et ce, après mûre réflexion et en consultation avec le Conseil du Trésor et les chefs des institutions visées. C'est la réponse que j'ai faite aux quelques personnes employées par ces autres institutions fédérales qui ont communiqué avec le Bureau afin de faire des allégations d'actes fautifs.

Bien sûr, si la recommandation que j'ai formulée à la section 2.6 du présent rapport est accueillie favorablement, notamment si le BIFP ou son successeur est autorisé à recevoir et à traiter toutes les allégations d'actes fautifs, peu importe leur source, je considérerais que mes demandes liées à l'accroissement de la couverture et de l'accès sont agréées.

3.5 Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs

En harmonie avec l'engagement des gouvernements à l'égard de la centralité de l'intégrité et de la transparence au sein de la fonction publique, les divulgations d'actes fautifs devraient non seulement être permises, mais aussi encouragées et récompensées. Cela pourrait donner lieu à l'identification et à la correction d'autres actes fautifs et apaiser les craintes relatives aux représailles.

Étant donné le service que les personnes qui divulguent des actes fautifs rendent au public, parfois au détriment de graves risques personnels, il serait manifestement inéquitable de ne pas les encourager et les récompenser publiquement.

Par le truchement des mécanismes qu'elle établit, la *Politique sur la divulgation* permet de telles divulgations. Il s'agit d'une amorce louable. Cependant, la politique et le gouvernement pourraient faire davantage pour encourager, reconnaître publiquement et récompenser les personnes qui allèguent des actes fautifs. Le sentiment qui se dégage de l'imposition de restrictions, ou de conditions préalables liées à la divulgation d'actes fautifs – certains étant plus justifiés que d'autres – est loin de promouvoir la divulgation. Après avoir appliqué quelques-uns des critères susmentionnés au BIFP et à la *Politique sur la divulgation*, j'ai décidé de faire plusieurs recommandations visant à épurer le processus de divulgation et à remédier à certaines faiblesses.

Il serait aussi souhaitable que les instances supérieures du gouvernement lancent régulièrement et publiquement des appels aux fonctionnaires afin de souligner que la divulgation d'actes fautifs fait état d'un engagement précieux et même indispensable à l'égard d'une fonction publique transparente, honnête et responsable.

Pour que cela soit possible et pour apaiser les craintes de représailles en milieu de travail, il serait préférable que les instances supérieures du gouvernement, représentées par le greffier du Conseil privé ou un autre intervenant, songent à inclure les individus qui divulguent des actes fautifs au nombre des personnes publiquement récompensées par des prime au mérite pour service exemplaire rendu au public et à la fonction publique. Les prix qui pourraient récompenser de telles divulgations pourraient comprendre des commentaires dans le dossier d'emploi. Cela démontrerait également que la divulgation d'actes fautifs est un geste méritoire.

Un important obstacle à la réalisation d'une telle politique est l'hésitation naturelle des chefs et des gestionnaires de grandes institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis au sein de leur organisme. Chaque niveau décisionnel a un intérêt instinctif et direct à cacher les actes fautifs et préfère souvent les traiter à l'interne, de façon privée. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'institutions comme la fonction publique, où le gouvernement a mis sur pied un système interne complet pour la divulgation et le traitement des cas d'actes fautifs.

Une reconnaissance publique devrait se faire au grand jour et ne pourrait pas avoir un caractère interne ou privé dans le contexte d'un système de divulgation qui serait lui-même public. Il s'agit d'une autre raison d'envisager une modification du système de divulgation interne actuel et du BIFP. Un système de divulgation qui a l'obligation de rendre compte au public permettrait de jeter davantage de lumière sur les cas d'actes fautifs. Ainsi, il serait normal de reconnaître et de récompenser les personnes qui ont le courage et la détermination de rendre ce service au public.

3.6 Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel. Un comité parlementaire compétent devrait contrôler les activités et les dépenses d'un tel organisme

Afin qu'un tel organisme soit crédible et dans le but de défendre les droits des parties en cause, les analyses, les conclusions, les procédures et les recommandations devraient pouvoir être soumises aux procédures de contestations judiciaires ou d'appel et de révision judiciaire par un tribunal compétent. Il est également important qu'un tel organisme soit tenu de rendre compte publiquement de ses activités et de ses dépenses.

Étant donné que le BIFP ou son successeur prend des décisions qui peuvent avoir d'importantes conséquences juridiques ou d'autres répercussions sur les parties en cause, qu'il agit dans l'intérêt public et qu'il dépense les fonds publics, il devrait pouvoir faire l'objet de révisions judiciaires et d'une surveillance parlementaire.

Si les conclusions et les recommandations du BIFP ne peuvent pas faire l'objet de contestations judiciaires et de révisions judiciaires, il se peut que les droits qui sont habituellement garantis aux parties en cause dans une enquête soient indûment restreints. Cela pourrait avoir de graves implications juridiques. Cela remettrait également en question l'indépendance du BIFP, entacherait sa crédibilité et justifierait le recours à de telles procédures de contestations judiciaires et de révisions judiciaires.

Le critère principal qui permet de déterminer si un organisme d'enquête est susceptible de faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale est le suivant : cet organisme prend-il des décisions, fait-il des recommandations ou rend-il des ordonnances pouvant donner lieu à des implications juridiques graves pour les parties en cause? Selon ce critère, il semble que le BIFP soit maintenant soumis à de tels examens. Une conclusion du Bureau est actuellement mise en cause devant la Cour fédérale et une décision relative à la possibilité d'examiner les conclusions du BIFP sera rendue sous peu. Pour les motifs susmentionnés, j'espère que la Cour décidera de permettre ces examens.

En ce qui a trait à l'obligation de rendre compte publiquement des activités et des dépenses, le BIFP ou son successeur n'a aucune raison de craindre cette éventualité. Comme le mandat du BIFP est, en bout de ligne, un mandat d'intérêt public qui touche à l'intégrité de la fonction publique, il est tout à fait opportun que le Bureau soit le plus ouvert et transparent possible en ce qui concerne sa gestion, ses activités et ses dépenses. D'un point de vue idéal, en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte, le BIFP ou son successeur devrait officiellement être du ressort d'un comité parlementaire compétent. Un ministre pourrait être désigné pour répondre aux questions de la Chambre.

Étant donné qu'il est essentiel que le BIFP conserve son indépendance lorsqu'il enquête sur les cas et les traite, quelle que soit la structure et la méthode d'établissement de rapport ou de supervision choisies, elles devraient permettre au BIFP ou à son successeur d'agir indépendamment lorsqu'il traite des cas d'actes fautifs.

Partie IV

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extraministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.

- À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inexécutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

- J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.

- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.

- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.

- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.

- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.

- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succédera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.

- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.

- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.

- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.

- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.

- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.

- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.

- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.

Si les recommandations susmentionnées sont accueillies favorablement par le gouvernement et les autres intervenants, le Bureau recommandera au cours de l'année à venir d'autres modèles, structures et dispositions législatives pour fins de discussion. Nous avons l'intention de tenir de nombreuses consultations et nous aimerions avoir l'occasion de collaborer avec tous les organismes, comités ou personnes qui s'intéressent aux mêmes questions.

Annexe A

RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE *

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

À ce titre, il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

---

*Il s'agit d'un extrait de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*.

Annexe B

Dépenses pour 2002-2003

Description		
Personnel		
Nombre d'employés	7	
Coûts relatifs au personnel	(en milliers de $)	
Salaires	710	$
Avantages sociaux	142	$
Total :	**852**	**$**
Autres dépenses de fonctionnement		
Voyages	44	$
Frais d'affranchissement	2	$
Téléphone	6	$
Communications	59	$
Impression	12	$
Formation	12	$
Services informatiques	7	$
Services de travail temporaire	3	$
Autres services professionnels / spécialisés	21	$
Location	5	$
Services aux locataires	48	$
Matériel / approvisionnements	27	$
Autre	2	$
Redevance pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	54	$
Total :	**302**	**$**
Total des dépenses pour 2002-2003 :	**1,154**	**$**

Total des dépenses pour 2001-2002 *(Note 1)*	**335**	**$**

Note 1 : Période de quatre mois allant du 30 novembre 2001 au 31 mars 2002 – 147 000 $ consacrés aux salaires et aux avantages sociaux; 188 000 $ pour les autres dépenses de fonctionnement.

Source : SCT, Système de rapports financiers.

Annexe C

Discours et présentations

La liste suivante énumère les discours et les présentations réalisés par l'agent de l'intégrité de la fonction publique et son personnel dans le but de promouvoir le Bureau et ses services. De plus, de nombreux articles sont parus dans les médias. La sensibilisation a aussi pris la forme de bulletins ministériels et syndicaux et d'autres moyens ont été employés pour communiquer avec les employés.

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgation)	16 janvier 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Petit déjeuner des sous-ministres	17 janvier 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence annuelle sur les relations de travail du ministère de la Défense	25 février 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Association des praticiens en éthique du Canada (APEC) – Table ronde	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Groupe consultatif sur l'éthique	27 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discours sur la direction éthique	4 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Comité exécutif	14 avril 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Colloque de l'Université Carleton : La science, les scientifiques du gouvernement et le bien public	25 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgation)	7 mai 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Table ronde de l'APEC	22 mai 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte – Agents négociateurs	11 septembre 2002	Directeur exécutif et membre du personnel	Toronto (Ontario)
Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) – Conseil du SCN	14 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale fonction
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgation)	16 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX)	26 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Pêches et Océans – Groupe de cadres supérieurs	26 septembre 2002	M. Keyserlingk	Cornwall (Ontario)
Délégation de la République populaire de Chine	27 septembre 2002	M. Keyserlingk et tout le personnel	Secteur de la capitale nationale
Conférence internationale du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL)	30 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Environnement Canada – Conférence des gestionnaires des achats et des approvisionnements	1er octobre 2002	Membre du personnel	Toronto (Ontario)
Déjeuner-discours à l'intention du COGEL et de l'APEC	2 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
APEC – Section d'Ottawa	3 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux de l'Ontario	5 octobre 2002	Membre du personnel	Toronto (Ontario)
Bureau de la concurrence – Comité exécutif	10 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Personnel de la Chambre des communes et du Sénat du Canada	11 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Chefs de petits organismes	15 octobre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux de la région du Pacifique	17 octobre 2002	M. Keyserlingk	Vancouver (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux de la Colombie-Britannique et du Yukon	18 octobre 2002	M. Keyserlingk	Whistler (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux des provinces de l'Atlantique	19 octobre 2002	Directeur exécutif	Halifax (Nouvelle-Écosse)
Symposium annuel des agents des relations de travail	23 et 24 octobre 2002	Membre du personnel	St-Jovite (Québec)
Affaires indiennes et du Nord canadien – Comité exécutif	30 octobre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Collectivité interministérielle de l'accès à l'information	13 novembre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association des experts brevetés en dépistage de fraudes – Section d'Ottawa	20 novembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Commission canadienne des droits de la personne – Personnel de la Direction des opérations	3 décembre 2002	Directeur exécutif et membres du personnel	Secteur de la capitale nationale
Réseau interministériel de la sécurité	18 décembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Agence canadienne d'inspection des aliments – Symposium scientifique	23 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgation)	24 janvier 2003	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discussion en groupe à l'Université Saint-Paul	29 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Direction générale de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor – Comité exécutif	10 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Atelier de l'Institut de la gestion financière sur la gestion des risques	12 février 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence sur les enquêtes en milieu de travail	26 au 28 février 2003	M. Keyserlingk	Toronto (Ontario)
Bureau de la vérificatrice générale – Colloque du personnel des Services juridiques et des Vérifications judiciaires	28 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Conseil fédéral des cadres supérieurs de l'Alberta	21 mars 2003	M. Keyserlingk	Edmonton (Alberta)
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec	28 mars 2003	M. Keyserlingk	Montréal (Québec)
Réunion préparatoire interministérielle de la délégation canadienne qui s'est rendue à la Conférence internationale de lutte contre la corruption (qui s'est déroulée en mai 2003 à Séoul, Corée du Sud)	28 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale

Annexe D

Rencontres et consultations

Nous avons consulté des experts et des représentants d'organismes afin qu'ils nous fassent part de leurs opinions et de leurs conseils à propos du mandat et des activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique. Sans être exhaustive, la liste suivante donne un aperçu des personnes et des groupes que nous avons consultés. Plus d'une rencontre peut avoir été tenue avec certains groupes et individus.

- Certains députés et sénateurs
- Président du Conseil privé
- Greffier du Conseil privé
  - Secrétariat à la législation et à la planification parlementaire
  - Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux
- Présidente du Conseil du Trésor
- Secrétaire et secrétaire associé du Conseil du Trésor
- Secrétariat du Conseil du Trésor :
  - Dirigeant principal des ressources humaines
  - Opérations des relations de travail et des bénéfices
  - Bureau des valeurs et de l'éthique
  - Direction des services ministériels
  - Direction des services juridiques
  - Direction générale de la fonction de contrôleur
  - Secteur des stratégies de gestion et des dépenses
- Commission de la fonction publique : Président et vice-président
- Conseil national mixte
- Alliance de la fonction publique du Canada : Présidente nationale, premier vice-président national et conseillers
- Institut professionnel de la fonction publique du Canada
  - Président et conseiller
  - Conseils régionaux des délégués syndicaux
- Association des employé(e)s en sciences sociales : Président et conseiller
- Sous-ministres : Individuellement et en groupe
- Chefs de petits organismes
- Comités exécutifs de certains ministères et autres représentants du domaine de la gestion
- Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada
- Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines
- Conseils fédéraux régionaux
- Commissaire à l'information et personnel
- Commissaire à la protection de la vie privée et personnel
- Vérificatrice générale du Canada
- Commission canadienne des droits de la personne : Président et secrétaire général
- Ombudsman de la Défense nationale
- Association des praticiens en éthique du Canada
- Particuliers intéressés
- Médias nationaux et régionaux (imprimés et radiophoniques)